

ANÁLISIS DEL PROCESO DE INTEGRACIÓN REGIONAL BOGOTÁ  
CUNDINAMARCA EN EL PERIODO 2000-JULIO 2010

NATALIA ANDREA BURGOS CUEVAS

UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR DE NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO  
FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO  
BOGOTÁ D.C, 2011

“Análisis del proceso de integración regional Bogotá-Cundinamarca en el  
Periodo 2000- julio 2010”

Estudio de Caso

Presentado como requisito para obtener el título de  
Politóloga

En la Facultad de Ciencia Política y Gobierno  
Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario

Presentado por:

Natalia Andrea Burgos Cuevas

Dirigido por:

Carmenza Saldías Barreneche

Semestre II, 2011

## **AGRADECIMIENTOS**

La presente investigación es una muestra de la forma de conocer y acercarme a la realidad que he venido desarrollando durante mi formación universitaria. Muchas personas y experiencias han aportado a mi desarrollo personal y profesional y con ello a la realización de este trabajo.

En primer lugar quiero agradecer a mi directora de tesis Carmenza Saldías quien no sólo me aportó su enorme conocimiento acerca del tema sino que me inspiró durante su realización gracias a su amor por el conocimiento y a su constante lucha por un país mejor.

También debo agradecer a mi familia, que en cada paso de mi vida ha estado presente para apoyarme y enseñarme.

Gracias igualmente a mis amigos quienes mediante conversaciones, experiencias y cuestionamientos nutren mi forma de ver la vida y me ayudan a ser mejor.

Finalmente agradezco a todos aquellos que aportaron para obtener un mejor trabajo al suministrarme información sobre el proceso, dándome su punto de vista e interesándose por mi investigación.

## CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	
1. CONCEPTO DE REGIÓN	4
2. ANTEDECENTES	8
2.1 ANTECEDENTES A NIVEL NACIONAL	8
2.1.1 Antes de 1991	8
2.1.2 Constitución Nacional	10
2.2 INICIATIVAS DE INTEGRACION: HACIA UN MODELO DE REGIÓN	13
2.2.1 La escala metropolitana	13
2.2.2 El criterio geográfico	17
2.2.3 Reformas legales	18
3. PROCESO DE INTEGRACIÓN	20
3.1 PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL	20

3.2 MESA DE PLANIFICACIÓN REGIONAL Y CONSEJO REGIONAL DE COMPETITIVIDAD	22
3.2.1 Mesa de Planificación Regional Bogotá Cundinamarca	22
3.2.2 Consejo Regional de Competitividad	27
3.2.3 Los cambios tras la Mesa de Planificación Regional Bogotá Cundinamarca y el Consejo Regional de Competitividad	29
3.3 LA REVISIÓN DEL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL	32
3.4 CONPES N° 3256 DE 2003	33
3.5 REGIÓN CENTRAL	35
3.6 OTRAS PROPUESTAS DE REGIONALIZACIÓN	38
3.6.1 Municipios de Borde y Sabana de Bogotá	38
3.6.2 Subregión: Sabana Centro, Sabana Occidente y Soacha	39
3.7 REGIÓN CAPITAL	40
4. LA POSICIÓN DEL GOBIERNO NACIONAL Y LA LEY ORGÁNICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL	43
4.1 LA POSICIÓN DEL GOBIERNO NACIONAL	43
4.2 LA LEY ORGÁNICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL	44
5. CONCLUSIONES	46

BIBLIOGRAFIA

ANEXOS

## LISTA DE ANEXOS

Anexo 1. Mapa Bogotá y su región

Anexo 2. Mapa Cundinamarca

Anexo 3. Cuadro. Discusiones modelo región

Anexo 4. Mapa Cuenca del río Bogotá

Anexo 5. Matriz. Conceptos de región

Anexo 6. Cuadro. Modelo regional plan de ordenamiento territorial

Anexo 7 Cuadro. La estructura general de la Mesa de Planificación y del Consejo de Competitividad

Anexo 8. Mapa modelo regionalización Mesa De planificación regional Bogotá-Cundinamarca

Anexo 9 Mapa. Los modelos de ordenamiento territorial concentrado, lineal y desconcentrado

Anexo 10. Matriz. DOFA de la Mesa de Planificación Regional Bogotá Cundinamarca y el Consejo Regional de Competitividad.

Anexo 11. Mapa. La región central

Anexo 12 Mapa. El Modelo de Ocupación Bogotá – Sabana

Anexo 13 Mapa. Ocupación de la sabana en 2008 Según imagen satelital POT

Anexo 14 Cuadro. Hitos a nivel nacional del proceso de integración

Anexo 15. Cuadro. Hitos a nivel distrital del proceso de integración

Anexo 16. Cuadro. Hitos promovidos de manera articulada

Anexo 17. Entrevista. Carolina Chica

Anexo 18. Entrevista. Claudia Hoshino

Anexo 19. Entrevista. Gerardo Ardila

## INTRODUCCIÓN

En un mundo globalizado, mayoritariamente urbano, se da un redimensionamiento de los roles de los territorios. La prioridad de la Nación como ente territorial dominante y estructurante ha sido replanteada dada la importancia que toman tendencias como: los acuerdos regionales, las creación de redes de ciudades, la acción de los organismos de cooperación internacional, las corporaciones y mega compañías, el impacto sobre el territorio de los movimientos demográficos y la información virtual.

Frente a este contexto de debilitamiento de la Nación, se empodera a la ciudad dándole un papel central en la sociedad. Como lo expresa Castells:

Las ciudades son claves tanto como productoras de los procesos de generación de riqueza en el nuevo tipo de economía, como productoras de la capacidad social de corregir los efectos desintegradores y destructores de una economía de redes sin ninguna referencia a valores sociales más amplios, más colectivos o no medibles en el mercado, como por ejemplo la conservación de la naturaleza o la identidad cultural.<sup>1</sup>

En este sentido, la ciudad se convierte en la concreción física del contexto cultural, por tanto, el lugar donde se concentra la innovación y la generación de capital humano y en bastión de identidad. Frente a este nuevo rol de la urbe, surge el debate sobre la necesidad de una reconfiguración espacial que dé a los territorios la adaptabilidad necesaria frente a los cambios a nivel mundial. Para lograr esta flexibilidad es necesario abrir la discusión política sobre una transición de la actual concepción rígida del Estado a una nueva configuración que tenga como base el impulso de estrategias orientadas al ordenamiento territorial y a la disminución de los elementos dañinos de la globalización.

En la búsqueda de respuestas frente a los retos impuestos por el contexto actual, diversos gobiernos optaron por la integración de los territorios a nivel regional. Así pues, la conformación de regiones se ve como una herramienta para dar solución de una manera integral a problemáticas que no han podido encontrar solución desde perspectivas sectoriales y parciales.

Siendo Bogotá la ciudad más grande del país y una parte importante de la economía del mismo, esta no ha sido ajena a dicho proceso. Por esta razón, el objetivo general de este estudio de caso es analizar el proceso de integración regional Bogotá

---

<sup>1</sup> Ver Castells, Manuel. "La ciudad de la nueva economía". 2001. p. 3. Documento Electrónico.

Cundinamarca en el periodo enero de 2000 a julio de 2010 teniendo como objetivos específicos, en primera instancia, describir el proceso con sus antecedentes y principales hitos para luego analizar el mismo.

La investigación es claramente cualitativa dado que busca dar profundidad al conocimiento del fenómeno, enfocada no tanto en establecer precisiones estadísticas sino en explicar cómo se ha ido moldeando el proceso de Integración Regional mediante la ocurrencia de ciertos hechos relevantes y dada la actuación de los actores involucrados en el proceso.

En cuanto a la obtención de la información para la presente investigación, se basó en la utilización de técnicas bibliográficas como libros, artículos académicos y publicaciones de entidades como La Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca y del Centro de Naciones Unidas para el Desarrollo Regional de Latino América y el Caribe, combinado con la realización de una entrevista abierta a diversos actores que hicieron parte del proceso de integración Bogotá-Cundinamarca provenientes de diversos sectores: Público, organizaciones no gubernamentales y academia.

Este proyecto es considerado importante para la disciplina ya que la Ciencia Política, entendida desde un sentido amplio como el estudio de las relaciones de poder entre los humanos, enfrenta constantemente la necesidad de reevaluar los paradigmas mediante los cuales realiza su análisis. Actualmente, procesos de cambio como los introducidos por la globalización reconfiguran el contexto mundial y, por tanto, hacen necesario el avance del análisis a otros aspectos novedosos. Uno de esos posibles nuevos aspectos a considerar, el cual pretende impulsar la presente investigación, es el estudio de las formas de organización y asentamiento en el territorio como una pieza clave para el entendimiento de las dinámicas actuales y la búsqueda de soluciones a diferentes problemáticas.

Más específicamente, se pretende estudiar la integración como una apuesta al cambio en las formas de organización del territorio que genere soluciones a problemáticas en diferentes escalas.

Así pues, este trabajo es novedoso al tener como base de análisis el hecho de que la toma de decisiones de poder se da sobre territorios específicos con dinámicas únicas,

cuya gobernabilidad y sostenibilidad dependen de la respuesta adecuada de los distintos actores frente a ellos.

La presente investigación se divide en cinco Capítulos. El primero es una reflexión sobre el alcance y significado del concepto de región y la definición de Región que va a ser la base de la investigación.

En el segundo capítulo, luego de haber discutido el concepto de región y su alcance se hará un recorrido por los antecedentes desde distintos niveles del proceso explorando los hechos que produjeron de una u otra forma las dinámicas que van a modelar la manera en la cual se ha dado el proceso.

En el tercer capítulo, se describe y analiza el periodo de estudio. Para cumplir este objetivo se inicia con el análisis de la visión regional del Plan de Ordenamiento Territorial (POT) formulado para Bogotá en el año 2000.

El capítulo continúa con el estudio de la iniciativa de la Mesa de Planificación Regional Bogotá Cundinamarca (MPRBC) y el Consejo Regional de Competitividad (CRC). Luego se describe y analiza la Revisión del Plan de Ordenamiento Territorial realizada en 2003 y el enfoque de ordenamiento del territorio que esta propone.

Después del estudio de este cambio en la normativa, se analizan diferentes concepciones de integración regional que surgieron tras la MPRBC. En primera instancia, se hace referencia al proceso de Región Central, luego se mencionan brevemente otras concepciones de región y el proceso denominado Región Capital.

En el cuarto Capítulo se presenta una reflexión sobre la Ley de Ordenamiento Territorial y sobre la posición del gobierno Nacional con respecto a ella.

Para finalizar, en el quinto Capítulo se plantean las conclusiones sobre el estudio del proceso.

Así pues, se espera que el presente texto de al lector una visión integral del proceso de integración Regional Bogotá- Cundinamarca y que al mostrar sus aciertos, desaciertos y amenazas pueda dar luz sobre las acciones a tomar para que se logre con éxito la integración. Además, es un propósito fundamental del texto mostrar la importancia e inminencia de la integración como región como un modelo de ordenamiento del territorio que es deseable en pro al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes del territorio en todos los aspectos.

## 1. CONCEPTO DE REGION

En el contexto actual es claro que la integración de asentamientos en torno a una región empieza a perfilarse como una herramienta de generación de competitividad y sostenibilidad de los territorios. Sin embargo, su objetivo, significado, estructura y forma de gobierno en muchos casos no son claros ni constantes en el tiempo, lo que termina desvirtuando su alcance real.

Lo anterior toma sentido partiendo de la dificultad de pensar en la *regionalidad del espacio urbano*<sup>2</sup> dado que la concepción dominante de la ciudad es la de un área formalmente delimitada y rígida. Por tanto, es un reto entender a la ciudad como parte de un sistema regional que implica ir más allá de la noción de que lo urbano acaba en las dinámicas de las grandes metrópolis y, por consiguiente, comprender que se extiende a una escala mayor que cobija todas las áreas que se ven influidas por el modo de vida urbano. Como lo plantea Edward Soja en su libro *Postmetrópolis*:

El espacio urbano siempre contiene áreas habitadas, o por dicho motivo, deshabitadas o inexploradas que no parecen urbanas en la forma tradicional, pero que de todos modos se encuentran urbanizadas, es decir, que forman parte de un espacio urbano regional y, por lo tanto, se ven profundamente afectadas por el urbanismo en tanto modo de vida y por el sinescismo en tanto que es inherente al agrupamiento en un espacio compartido.<sup>3</sup>

Así pues, las dinámicas de la aglomeración y del espacio urbano actúan en una gran variedad de niveles y frente a diferentes jerarquías. Por tanto, el explicar las razones e implicaciones de la organización de los asentamientos en el territorio ha sido una preocupación constante para investigadores provenientes de diferentes disciplinas.

Se ve entonces como la discusión sobre la conformación de regiones no es nueva, ya en el siglo XIX se estudiaba la región desde el punto de vista de las relaciones entre la ciudad y su entorno utilizando teorías como las del lugar central que trataban de describir la geometría de los sistemas de asentamiento jerarquizados. Luego con el avance de la teoría económica y geográfica, se reconoce la importancia de las relaciones

---

<sup>2</sup> Según, Edward Soja, el espacio urbano debe pensarse como una red de asentamientos nodales interactivos lo cual no se hace sin dificultad la idea arraigada de la ciudad como un área formalmente delimitada. Comparar Soja, Edward. *Postmetrópolis: Estudios críticos sobre las ciudades y las regiones*.2008.p. 46.

<sup>3</sup> Ver Soja, *Postmetrópolis: Estudios críticos sobre las ciudades y las regiones*. 2008. p.47.

presentes a escala sub nacional para lograr un equilibrio entre diferentes territorios y el aprovechamiento de las potencialidades de productividad de estos.

En el contexto reciente, marcado por los procesos de globalización, aparecen teóricos como Paul Krugman quien, desde el enfoque de la Nueva Geografía Económica, busca aproximaciones novedosas que permitan interpretar situaciones complejas derivadas de la concentración o desconcentración de la producción a nivel local. Su trabajo impulsa la idea de que las dinámicas competitivas se pueden realizar no solo en el ámbito nacional e internacional sino también en el ámbito local y regional.

Otro teórico que hace un aporte novedoso al tema regional es Edward Soja en su libro Postmetrópolis, quién partiendo del termino sinecismo, entendido como la fuerza que genera la aglomeración, explica la historia de la humanidad desde una concepción espacial planteando la regionalidad como una cualidad innata del espacio.

Dada la variedad y avance de estudios sobre el significado de la región y su alcance es necesario plantear algunas de las discusiones sobre el concepto que permitan definir la manera en la cual se va a entender para los fines del presente trabajo.

Para hablar de lo que es una región es necesario aclarar que no existe un único modelo para su definición. No obstante, si hay ciertos puntos de discusión que plantean un marco mínimo a definir sobre la naturaleza de la región como el tipo de autoridad, su carácter político o administrativo formal o informal y las autoridades e instituciones que la regirán.<sup>4</sup>

Frente a esta serie de discusiones es importante que el Estado establezca unos marcos mínimos comunes que bajo ninguna circunstancia cohíban la flexibilidad y coopten una posible identidad regional.

En cuanto a la naturaleza de la región, en primer lugar, es necesario comprenderla como un sistema abierto en constante definición, razón por la cual la flexibilidad, expresada en capacidad adaptativa de autoridades e instituciones ante los cambios de las necesidades de la sociedad, debe ser un elemento clave.

En segundo lugar, la región es un concepto que involucra diferentes escalas no necesariamente excluyentes, pues se trata de cómo integrar gente, economía y espacio

---

<sup>4</sup> Ver anexo #3. Cuadro discusiones modelo región

teniendo en cuenta las variadas interacciones entre estos ámbitos. Así pues, ante una geografía variable, procesos de desarrollos distintos y simultáneos en cada escala, se hace necesaria una concepción amplia de región.

En tercer lugar, la integración debe partir del principio básico de plantea que los temas interrelacionados se tratan de una manera interrelacionada y, por tanto, los territorios necesitan generar complementariedades mediante la conformación de redes. Las ciudades no son islas y para aprovechar su potencial no pueden trabajar solas, y una manera de no hacerlo es la integración como región.

En este sentido, otro elemento básico del concepto es que la región necesita un trabajo en red como una condición de desarrollo humano sostenible.

En cuarto lugar, es necesario reconocer que los elementos mencionados anteriormente no son posibles sin un marco de gobernanza o gobierno en red, pues la organización del territorio en un marco de integración regional genera la necesidad de crear nuevos roles de los líderes políticos, competencias de los niveles territoriales y de instrumentos de interlocución y participación que permitan responder a las nuevas dinámicas de manera eficiente.

Teniendo en cuenta todo lo anterior, se puede decir que la regionalización no se reduce a la definición de macro proyectos o de acuerdos de voluntades entre autoridades políticas, pues la creación de una región significa un nuevo modelo de ordenamiento territorial y, tras de ello, viene un cambio en la estructura del Estado a diferentes niveles como el institucional (órganos gobierno, economía), fiscal (reformar el sistema fiscal) y político, expresado en una nueva concepción del poder.

En esta línea de argumentación, para que un proceso de integración regional este bien orientado es necesario tener claridad en las competencias de cada nivel en beneficio de una convergencia entre los distintos niveles de gobierno. Todo en pro a la creación de un concepto que incluya las posibles sinergias entre los territorios y genere un cambio en el estilo de las políticas públicas.

De aquí surge otro punto clave de discusión y es la importancia de entender que las instituciones, aunque son parte del proceso de regionalización, no son el fin en sí mismo, es decir, que construir una región no se limita a tener unas entidades regionales

sino a seguir un propósito claro y común entre los territorios integrados, al cual se pretende llegar mediante la conformación de redes.

Debido a la necesidad de tener un objetivo claro, la definición de la región debe reconocer las vocaciones de los territorios para generar convergencia y competitividad, de manera que el resultado de la integración no sea la competencia sino la sinergia.

Todo lo anterior deriva en otra reflexión ineludible al pensar en el concepto de región, y es que ésta, en tanto herramienta creada alrededor de un propósito común, va más allá de límites político administrativos, esto para generar un marco de gobernabilidad que lleve a la consecución de desarrollo a escala humana, es decir, que esté de acuerdo a las necesidades de la sociedad.

En consecuencia, una definición amplia de región de la cual partirá el análisis del caso de estudio es: La región es un espacio de límites flexibles en el que confluyen diferentes actores, escalas, dimensiones y procesos, que se corresponden con las exigencias de la globalización, en el marco de la cual se refuerza lo local por medio de la sinergia entre los nodos de la red urbano-rural que la conforman, con el fin de aumentar la gobernabilidad, competitividad y sostenibilidad del territorio.

## 2. ANTECEDENTES

### 2.1 ANTECEDENTES A NIVEL NACIONAL

**2.1.1 Antes de 1991:** Uno de los primeros hechos que marcaron la manera en que se daría la relación entre Bogotá y los territorios fuera de su límites, fue la decisión que tomo el general Rojas Pinilla mediante el Decreto Legislativo 3640 del 17 de diciembre de 1954 sobre la anexión de los municipios conurbados de Engativá, Bosa, Fontibón, Usaquén, Suba y Usme. Esta medida fue fundamental en cuanto marco la pauta en la relación entre Bogotá y sus municipios vecinos, aumentando el tamaño de la capital y generando dinámicas de exclusión y periferización. Así, frente a unas relaciones complejas se da un ambiente de dificultad en el trabajo común entre Bogotá y Cundinamarca, el cual deriva de la simplificación de la integración en procesos de anexión.

En este contexto, ya desde la década de los 70s la gran dimensión de las nuevas demandas de una población cada vez más urbana desencadenó en una respuesta insuficiente del gobierno nacional mediante un modelo centralizado. Este contexto impulsó el -ya presente desde el Siglo XIX pero muchas veces fallido- debate del desarrollo periférico y del modelo descentralizado de gobierno.

Partiendo de esta discusión empezaron a surgir una serie de reformas parciales que otorgaban poder a los entes territoriales y les daban un mayor campo de acción en la organización de su territorio. Entre las más importantes están la elección popular de Alcaldes (1986) y la ley de reforma urbana (1989).

Estas reformas institucionales adelantadas desde los 80s empezaron a cambiar la manera en la cual la nación se relacionaba con lo local y, por tanto, a dar luces sobre las características del proceso de la integración regional.

Los cambios también comenzaron a verse reflejados en el enfoque de los planes de gobierno a nivel nacional. Uno de los primeros casos fue el “El plan de economía social” de Virgilio Barco formulado para el periodo 1987 a 1990. Este plan, aunque tenía como proyecto principal la reforma agraria, muestra la preocupación del gobierno nacional por el desconocimiento de la dimensión real del problema urbano. Además, se convierte en

un antecedente directo del proceso de regionalización a nivel nacional, al plantear un nuevo modelo de descentralización basado en la integración regional, en este momento entendida como la expansión de la actividad económica productiva.

Así, el gobierno de Barco pretende orientar el gasto público hacia las inversiones que propicien la integración regional y la conformación de un sistema de ciudades interconectadas con el propósito de impulsar el empleo productivo y el bienestar económico y social nacional<sup>5</sup>.

Además, se identifican como las principales debilidades para la integración, por un lado, la excesiva centralización en la toma de decisiones y, por el otro, el desequilibrio urbano regional; lo anterior, expresado en el uso irracional del suelo y una desarticulación entre las ciudades grandes e intermedias debido a la falta de infraestructura básica y productiva de estas últimas para apoyar las funciones de la ciudad principal.<sup>6</sup>

Así pues, se entiende ya desde el gobierno de Barco que un sistema urbano regional debe buscar un equilibrio al dotar a las ciudades intermedias de infraestructura básica y productiva para conformar redes de ciudades. Todo esto en pro de un uso racional del suelo que permita la productividad, competitividad y gobernabilidad del territorio.

Luego el gobierno de Cesar Gaviria formula el plan de desarrollo “La revolución pacífica” (1990-1994) que introduce reformas importantes ya que, por un lado, impulsa una nueva constitución política como pilar del cambio del gobierno hacia la descentralización y, por el otro, opta por un modelo de apertura económica ello, por el desmantelamiento del modelo proteccionista de la economía.

Así pues, en el marco del gobierno Gaviria se tiene como antecedente fundamental que el debate de la descentralización entra en la agenda política y, por tanto, la creación de regiones pasa a ser elemento vital de discusión como ente territorial intermedio. Sin embargo, el proceso de apertura económica generó la concentración de

---

<sup>5</sup> Comparar Departamento Nacional De Planeación - DNP. “Plan Nacional de Desarrollo 1987-1990. Plan de Economía social”, 1987.p. 17. Documento electrónico.

<sup>6</sup> Comparar DNP. “Plan Nacional de Desarrollo 1987-1990. Plan de Economía social”, p. 6

actividades económicas en la capital tuvo como consecuencia el paso de un modelo de ciudades de *cuadricéfala*<sup>7</sup> urbana a uno de ciudad primada representada por Bogotá.

**2.1.2 Constitución Nacional.** Tras la aprobación de la ley 14 de 1983 y la Reforma de 1986 que autorizó la elección popular de alcaldes, la discusión sobre el proceso de descentralización se plasmó en la Constitución Política de 1991, la cual pretendía involucrar a Colombia en el proceso mundial de empoderamiento de los entes territoriales y dar un paso hacia la competitividad internacional. En este sentido, la constitución genera un marco legal que sustenta la descentralización y plantea la política regional como uno de los vértices del plan de apertura económica.

En cuanto a la región, se puede decir que la carta constitucional sentó las bases para que el legislador definiera la naturaleza de este nivel territorial. La constitución establece que dos o más departamentos podrán constituirse en regiones administrativas y de planificación con personería jurídica y patrimonio propio, cuyo propósito debería ser el desarrollo económico y social del territorio. La ley orgánica de ordenamiento territorial debe ser el instrumento que establezca las condiciones para la conformación de regiones.

Sin embargo, la apuesta por lo regional es débil pues el carácter de la descentralización impulsada en 1991 era eminentemente local. Así, como lo plantea el constituyente Álvaro Gómez Hurtado en el discurso pronunciado en el cierre de la Asamblea Nacional Constituyente: “No hemos tenido la convicción plena de que Colombia sea un país de regiones o que su geopolítica tenga tan marcada esa tendencia”<sup>8</sup> Esto se ve reflejado en la existencia de planes territoriales con carácter de obligación, permitiendo la consolidación del voto programático como principio electoral en el ámbito territorial que demuestra lo frágil del planteamiento regional que ofrece la Constitución. Esto complementado con la manera radical en la que fueron establecidos instrumentos como las regiones de planificación creadas por el la ley 776 de 1985 y los planes regionales elaborados por los Consejos Regionales de política económica y social.

Según Gómez Hurtado, impulsar la autonomía regional no contribuiría a la Unidad Nacional sino todo lo contrario. Sin embargo, en la Constitución se sentaron las bases

---

<sup>7</sup> Algunos de los autores que hablaron de *Cuadricéfala* urbana son Jaramillo y Cuervo. En *La configuración del espacio regional en Colombia*. 1987.p. 87.

<sup>8</sup> Ver Gómez Hurtado, Álvaro. *Documentos que Hicieron un país*. 1997. p 361.

para que los habitantes de los departamentos pudieran, si así lo desearan, transformarse en regiones.

Entonces, ante el debilitamiento del papel de la región el rol local se fortalece generando un reordenamiento tributario consecuente con el proceso de descentralización local, con la creación de instrumentos como las regalías para que los municipios reciban recursos. Las transferencias y cofinanciacines también son instrumentos previstos para el reforzamiento de lo local. Esto a largo plazo fue causa de que, luego de la aprobación de la Constitución, se expidieran un sin número de leyes sobre municipios y regalías sin tener como marco integrador la Ley orgánica de Ordenamiento Territorial lo cual hace aún más difícil la promulgación de esta ley.

Específicamente en el caso de Bogotá, la Constitución abre la discusión sobre la posibilidad de integración de la capital en el artículo 325, posteriormente derogado, donde se establecía que el distrito Capital podrá constituir un área metropolitana con sus municipios circunvecinos.<sup>9</sup>

Entonces, frente al tema región es claro que la Constitución creó antecedentes decisivos que van a marcar lo que será el proceso de integración regional desde ese momento.

En primer lugar, una definición que restringe el alcance del concepto a una asociación de departamentos con un carácter administrativo, lo cual limita las posibilidades de una concepción amplia del mismo impulsada desde el Estado central y genera la necesidad de alternativas impulsadas desde lo local para poder ampliar el alcance de la integración regional.

En segundo lugar, la opción por el empoderamiento de lo local, representada por los municipios, y no por los niveles intermedios, como se venía dando en sociedades desarrolladas en términos de integración como región. Este fortalecimiento del municipio cambia la manera en la que las ciudades se relacionan con sus departamentos, impulsándolas a buscar canales de comunicación directa con la Nación. La anterior

---

<sup>9</sup> El Artículo 325 de la Constitución Política de la República de Colombia de 1991 establece: “Con el fin de garantizar la ejecución de planes y programas de desarrollo integral y la prestación oportuna y eficiente de los servicios a su cargo, dentro de las condiciones que fijen la Constitución y la ley, el Distrito Capital podrá conformar un área metropolitana con los municipios circunvecinos y una región con otras entidades territoriales de carácter departamental”.

puede ser una de las causas de que los departamentos sean más un dispendioso sistema burocrático con funciones difusas que un nivel intermedio que genere una articulación entre lo local y lo nacional.

En tercer lugar, la Constitución deja un vacío institucional inmenso debido a la ausencia de una nueva entidad supra territorial que regule el proceso regional, lo cual hace que muchas de las iniciativas de integración no puedan ser constantes en el tiempo dada la falta de institucionalidad que las soporte.

En cuarto lugar, la expedición de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial como instancia última de definición del carácter y especificidades de la región y la competencia del Congreso para generar la ley genera gran dificultad para el proceso de integración.

Frente a este último punto es necesario decir que al dar la competencia para la definición del modelo territorial colombiano al Congreso, al parecer los constituyentes desconocieron u obviaron que Colombia es un país donde el manejo del poder se ha caracterizado por una especie de feudalismo político. Entonces, al tratar de impulsar una Ley Orgánica de ordenamiento Territorial que modifique la naturaleza de los departamentos se afectaría directamente la estructura de la Cámara de Representantes y podrían variar los feudos políticos regionales.<sup>10</sup>

Así pues, no es de extrañar que la LOOT lleve a cuevas 21 proyectos fallidos, dado que definir el ordenamiento territorial requiere un cambio en la concepción del poder y es difícil contar con la voluntad política por parte de los congresistas para que cedan las ganancias que se han esforzado en concentrar durante décadas.

Resumiendo los anteriores puntos, se puede decir que la Constitución Nacional deja como antecedente del proceso de integración regional Bogotá Cundinamarca un contexto nacional que bloquea la posibilidad de integración, promovida por la carencia de un marco legal amplio que la soporte.

Entonces, frente a vacíos jurídicos y conceptuales vemos que el país cuenta con un proceso de descentralización que desde su nacimiento es débil, pues su arma principal: la

---

<sup>10</sup> Comparar Garzón Flórez, Carlos Alberto. "Ordenamiento Territorial, ¿llegó la hora?". S.f. p. 2. Documento electrónico.

Constitución Nacional, deja falencias que permiten confusiones y difusión del verdadero papel de la descentralización como modelo de gobierno.

Esta es una de las posibles respuestas a las causas de la constante dificultad en la lucha contra la tendencia centralista de la toma de decisiones desde el nivel central que con un carácter homogeneizador ha profundizado un proceso de desequilibrio regional y concentración de la riqueza.

En este contexto el sistema normativo colombiano, encabezado por la Constitución Nacional, es el primer elemento que reduce la posibilidad de tener una región flexible ante las necesidades cambiantes de la población y, además, al tener normas e instrumentos rígidos basados únicamente en las divisiones político administrativas, se desconocen sinergias y complementariedades que van más allá de estos límites y que pueden generar un desarrollo equilibrado.

## **2.2 ANTECEDENTES DESDE LA ACADEMIA: HACIA UN MODELO DE REGIÓN**

Además del contexto institucional y político que generó la Constitución existen otros antecedentes de tipo teórico que van a convertirse en avances hacia la creación de un posible modelo de integración regional Bogotá- Cundinamarca. La mayoría son estudios que surgen de consultorías contratadas por el gobierno Nacional o local para ampliar el campo de conocimiento sobre los temas relacionados con la integración regional y para tomar decisiones expresadas en políticas públicas.

Al analizar las propuestas de los diferentes estudios se encontró que es posible agruparlos teniendo como punto de partida el criterio que consideran fundamental para la integración. Hecha la reflexión surgen dos tipos de estudios: los que se basan en la escala metropolitana y los que consideran la geografía y los recursos naturales como hecho integrador.

**2.2.1 La escala metropolitana.** Para comenzar a hablar del modelo de integración basado en la escala metropolitana es necesario mencionar a grandes rasgos el contexto que impulsó el surgimiento de propuestas con esta orientación. Bogotá hacia 1960 y durante los años posteriores empezó a sentir con fuerza las consecuencias de un

entorno rural abandonado y un contexto nacional violento que expulsaba a los campesinos de sus tierras y los obligaba a migrar a la ciudad. Lo anterior, de manera consecuente con lo que aconteció en otras ciudades latinoamericanas durante el proceso de urbanización, generó un aumento trascendental en el tamaño de la población de la capital en corto tiempo.

Esta situación ocasionó un colapso dentro del sistema de la ciudad, ya que sus autoridades no estaban preparadas para responder a las nuevas demandas del gran número de nuevos bogotanos. Esto, entre otras razones, porque el nivel central descentralizaba funciones pero no recursos.

Estos cambios en la dinámica de la ciudad se producen de una manera descontrolada que genera impactos en la forma, estructura y concepción del territorio, los cuales desembocaron en efectos nocivos para la ciudad como lo son: una expansión física desordenada (materializada en procesos de conurbación y sub urbanización), un crecimiento demográfico descontrolado, falta de gobernabilidad de las autoridades locales y una ciudad que crecía sin ningún plan a seguir.

Ante esta situación, surge la escala metropolitana como base para un posible modelo de integración regional de Bogotá y Cundinamarca. Esta puede definirse, en términos generales, “como un espacio de integración territorial político-administrativo basado en una red de relaciones territoriales de proximidad, accesibilidad y la complementariedad en el intercambio de funciones socioeconómicas”<sup>11</sup>.

Los estudios basados en este criterio de escala metropolitana surgen con fuerza en 1992 liderados por Gustavo Montañez y sus colegas con la propuesta de un modelo anillar que:

Identifica los espacios funcionales de la Sabana de Bogotá, partiendo del reconocimiento del carácter primacial de la ciudad de Bogotá y de su influencia en los procesos de crecimiento y ordenamiento regional. Este trabajo definió la existencia de cuatro anillos metropolitanos, determinados a partir del criterio de contigüidad con la capital.<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> Ver Salmons, Rogelio y Jaramillo Raúl “Primera aproximación al debate de las cuestiones clave en la relación entre Bogotá y la Sabana”. En *Territorio y Sociedad: El Caso del Plan de Ordenamiento Territorial de la Ciudad de Bogotá*. 2003. p. 147.

<sup>12</sup> Ver Ardila, Gerardo “Síntesis de evaluación del estado del arte de los estudios que aportan al tema regional Bogotá-Sabana” en *Territorio y Sociedad: El Caso del Plan de Ordenamiento Territorial de la Ciudad de Bogotá*. p 269.

El modelo anillar va a marcar una tendencia en las discusiones sobre la manera de pensar al integración de Bogotá y Cundinamarca al introducir el criterio de la proximidad como base para el trabajo en red.

Partiendo de este criterio surgen propuestas como la resultante del estudio “Fase II” realizado por el PNUD., la cual es innovadora al proponer un modelo regional centrado en tres puntos clave: la creación de ciudades dentro de la ciudad, la consolidación de una autoridad metropolitana y el inicio de las Corporaciones de desarrollo. Lo anterior, complementado por una serie de propuestas de las interacciones entre lo nacional y lo local necesarias para llevar a cabo el proceso.

Es importante resaltar de este trabajo que hace los primeros esfuerzos para consolidar una entidad supra territorial y un modelo definido de región.

Por la misma línea del estudio *fase II* surgió Misión Bogotá Siglo XXI (1994) que pretendía promover una visión a largo plazo de la ciudad. En un total de 17 volúmenes se realizó un estudio prospectivo de las relaciones entre Bogotá y Cundinamarca en el que se habla de factores claves en la relación entre la capital y su territorio circundante y sobre los retos de las administraciones frente a estas temáticas y su articulación. Estos factores fueron: economía, servicios públicos, población, salud, educación y medio ambiente.

Sumado a lo anterior, como antecedentes para la integración regional el estudio reconoce la importancia de que la ciudad se inserte a redes internacionales con el fin de hacerla más competitiva en términos de comercio internacional. También se plantea la necesidad de ampliar el periodo de los alcaldes argumentando que “en la vida de las aglomeraciones urbanas como Bogotá, hay procesos cuya gestación y desarrollo sobrepasan con mucho los linderos temporales de una gestión de gobierno”<sup>13</sup>. También se recomienda a la ciudad propiciar espacios de concertación que permitan entender a Bogotá como un sistema abierto lo cual mejoraría la gobernabilidad del conjunto.

Este estudio es un antecedente importante al proceso de integración regional reciente dado que reconoce la necesidad de ampliar la visión de lo que significa Bogotá

---

<sup>13</sup> Ver Caicedo Ferrer, Juan Martin. “Misión Bogotá S XXI”. 1990. p.7.

entendiendo que esta no se reduce a un perímetro urbano sino que se amplía a las relaciones de esta con otros entes territoriales y con la zona rural.

Otro estudio que fue importante no solo a nivel local sino a nivel nacional fue el Informe Monitor de Michel Porter. Cuyo tema principal fue la competitividad como uno de los ejes centrales de la integración regional y planteaba la necesidad de abrir el enfoque sobre lo que significa la competitividad del país y la capital.

Algunas de las reflexiones resultantes de este esfuerzo de investigación están enmarcadas en el llamado *Diamante de la competitividad* compuesto por cuatro elementos: diversificación de la base exportadora, desarrollo del recurso humano y mejoras en infraestructuras que generen condiciones internas que atraigan inversión e impulso de la modernización institucional.

El informe plantea la conformación de Clusters como una condición necesaria para la competitividad del país y de la región Bogotá Cundinamarca. Para tal fin se aconseja la creación de un Consejo de Competitividad, el cual puede ser considerado un antecedente de la creación de del Consejo Regional de Competitividad creado en 2001 junto a la Mesa de Planificación Regional Bogotá Cundinamarca.

Luego del informe monitor entre 1996 y 1997 la Agencia de Cooperación internacional de Japón (JICA) realiza el Plan Maestro de transporte de Bogotá con un enfoque regional. Además, al igual que la Misión Bogotá SXXI, este plan insiste en la necesidad de una entidad Supra Territorial que gestione la región, en este caso se piensa en una autoridad a nivel metropolitano

También es importante el estudio que se tituló: Bogotá - Sabana, un Territorio Posible el cual hace un esfuerzo por identificar las relaciones de Bogotá con la Sabana y llega a la conclusión de que en términos funcionales es clara la existencia de un área metropolitana integrada por 18 municipios de Cundinamarca y la capital. El estudio se basa en el principio de que no es posible entender a Bogotá como una isla y que muchas de sus dinámicas se definen por la relación con sus territorios aledaños.

Esta investigación es valiosa ya que, partiendo de un diagnóstico sobre las relaciones de Bogotá y Cundinamarca plantea las principales problemáticas que enfrenta la integración para luego proponer algunas directrices de ordenamiento territorial consecuentes con las dinámicas de la región metropolitana como, por ejemplo, lograr

una articulación entre Bogotá y sus municipios aledaños que permita tener un proyecto común, y consolidar a Bogotá como centro de desarrollo de la región.<sup>14</sup>

**2.2.2 El criterio geográfico.** Paralelamente al criterio de integración regional basado en una escala metropolitana surgieron otras propuestas enfocadas en la concepción de la región como un concepto geográfico y como tal como una división terrestre en ningún caso arbitraria, la cual es identificada por las características naturales que son comunes al territorio.<sup>15</sup>

Este criterio tuvo un impulsó importante en el país con la propuesta de integración de la cuenca alta del río Bogotá. Esta se originó a partir de la identificación de la Cuenca del río Bogotá (y su principal elemento el agua) como el eje común y estructurar el territorio compuesto por Bogotá y la Sabana<sup>16</sup>.

En estos términos, la Sociedad Geográfica de Colombia promovió el plan “La Sabana: territorio de la cuenca alta del río Bogotá” (1998) que concibe la región como una *región programa*, compuesta por Bogotá y 27 municipios más.

En cuanto a la administración de la región, el Plan Cuenca Alta plantea que esta deberá ser administrada de forma integral por un Consejo provincial y un Plan Regional de la Cuenca, mediante la asociación orgánica y funcional de los entes político administrativos presentes en el territorio.<sup>17</sup> Según esta visión la asociación de dichas entidades conformará una provincia cuya unidad básica será la vereda. Esta a su vez se agrupa en corregimientos de cuya agrupación derivan los municipios, los cuales son el elemento básico de la región.

Al mismo tiempo el plan introduce el concepto de *Agropolis*<sup>18</sup> que busca el equilibrio y sostenibilidad del sector urbano y rural. En este sentido, el plan de ordenamiento territorial de la Cuenca Alta del río Bogotá propone una agropolis,

---

<sup>14</sup> Comparar Cámara de Comercio de Bogotá- Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico CEDE - Facultad de Economía de la Universidad de los Andes. “Bogotá- Sabana- Un territorio posible”. 1998. p. 152.

<sup>15</sup> Comparar Sociedad Geográfica de Colombia: “La Sabana: territorio de la cuenca alta del río Bogotá”. 1998. p.3. Documento electrónico.

<sup>16</sup> Ver anexo # 4. Mapa Cuenca del río Bogotá

<sup>17</sup> Comparar Sociedad Geográfica de Colombia: “La Sabana: territorio de la cuenca alta del río Bogotá” p. 3.

<sup>18</sup> Comparar Sociedad Geográfica de Colombia: “La Sabana: territorio de la cuenca alta del río Bogotá” p. 4.

comprendida por la asociación de 17 municipios y Bogotá, que serán administrados por una provincia y articulados por una red de asentamientos humanos. La distribución de esta agropolis será poli céntrica con 4 centros a desarrollar: Zipaquirá- Choconta en la zona nor-oriental, Facatativá en la zona occidental y Bogotá.

Esta propuesta es un antecedente innovador para el proceso de integración Bogotá-Cundinamarca en el sentido que permitió dar el primer avance de integración territorial de la ciudad con la región desde una perspectiva ambiental, planteando que la organización del territorio mediante un modelo regional podría ser la clave para dar una solución a los efectos descontrolados del crecimiento de la ciudad, que impedían contar con una sostenibilidad ambiental.

Sin embargo, el modelo de integración se quedó corto en la proyección de proyectos claros e instrumentos de planificación que permitieran hacer de la integración regional una realidad y, además, en el involucramiento de nuevos actores y ámbitos de análisis que permitieran darle peso al proceso y que ganará un espacio en la agenda política del momento.

Frente a las iniciativas presentadas como antecedentes es posible reflexionar, por un lado, que todas estas surgen en un contexto de desarticulación con el nivel nacional y de falta de institucionalidad que ha hecho muy problemática su ejecución y, por otro lado, que se ve una mirada desde la Capital y no se tiene en cuenta el dialogo con los municipios.

**2.2.3 Reformas legales.** La aprobación en 1994 del Estatuto Orgánico de Bogotá brinda a la ciudad los instrumentos necesarios para tener una mayor autonomía a nivel fiscal y político. Al lograr que Bogotá ya no se rigiera por un estatuto municipal, obsoleto para una ciudad cada vez más grande, y al desarrollar la condición de Distrito Capital otorgada en la Constitución, el Estatuto Orgánico implica una reforma institucional determinante para el futuro de la ciudad. Entre los instrumentos más relevantes, están las atribuciones para la gestión de las fuentes tributarias, como la sobretasa a la gasolina y la contribución de valorización.

La creación y puesta en práctica del Estatuto, impulsado por Jaime Castro, tuvo una continuidad exitosa dado el proceso de saneamiento de las finanzas de Bogotá con gobiernos como el de Antanas Mockus, que mediante la disciplina fiscal incrementó

significativamente el presupuesto de inversión y ordenó con los criterios del Banco de Proyectos el presupuesto de inversión.

Este proceso de saneamiento de las finanzas del nuevo distrito capital permite a Bogotá relacionarse con sus municipios aledaños de una manera diferente y empezar liderar un proceso de integración regional, dada su autonomía política y el amplio marco de acción que le da tener unas finanzas sanas y menos dependientes del nivel nacional sumadas a un estatuto propio.

Luego, en 1997 surge la ley 388 que modificó la ley 9ª de 1989 de reforma Urbana, con la que se buscaba armonizar los contenidos de la ley anterior con el nuevo enfoque de la descentralización adoptado por la Constitución Nacional de 1991. En aras de cumplir este propósito se introducen mecanismos para buscar la autonomía de los municipios en el ordenamiento de su territorio y también para garantizar que el uso del suelo se diera de acuerdo a la función social y ecológica de la propiedad. Además, se hizo un esfuerzo por esclarecer las competencias en materia urbana de la Nación y los municipios.

Todo lo anterior generó el marco que va a moldear el proceso de integración regional en la medida en que se generan instrumentos específicos de ordenamiento del territorio. Lo cual permite que mediante la imposición de obligaciones e indicaciones a los municipios con respecto al ordenamiento y planificación de su suelo, se abra la posibilidad de generar planes de ordenamiento territorial con objetivos comunes.

A pesar de los avances que la ley 388 aporta a la política de suelos del país en cuanto al ordenamiento regional no se toma la decisión de introducir instrumentos que permitan pensar en el crecimiento de la ciudad de una manera integrada pues no se indica de manera detallada la manera en la cual los municipios deben incorporar el tema de la integración como región en sus planes de ordenamiento territorial. Lo anterior, tiene entre otras consecuencias los constantes desacuerdos entre el distrito y la CAR sobre la manera en la cual se deben manejar los recursos naturales regionales.

Otro antecedente del proceso a nivel regional es la ley 128 de 1994 de áreas metropolitanas, en la cual se esbozan condiciones para la conformación de este modelo de organización territorial.

### 3. PROCESO DE INTEGRACIÓN

Según los conceptos de región presentados<sup>19</sup> y después de analizar los antecedentes del proceso se aborda reflexión sobre el periodo de estudio en el marco de unas relaciones entre Bogotá y sus municipios circundantes cada vez más estrechas caracterizadas por dinámicas como la *conurbación*<sup>20</sup>, una serie de desigualdades que generan un desarrollo desequilibrado, la deficiente organización del territorio, debilidad institucional y una creciente conciencia de la necesidad de integración regional.

Es importante mencionar que se tiene como base del análisis del proceso de integración el precepto fundamental de que Bogotá como capital del país cumple un rol de liderazgo en actividades económicas y culturales lo que la pone en una posición privilegiada frente al resto del país y al mismo tiempo genera vulnerabilidades. Además, que su futuro está estrechamente relacionado con el de la sabana y, por tanto, que más gobernabilidad en la capital sin más gobernabilidad en los municipios aledaños y sin herramientas de concertación generaría la continuación de tendencias indeseables.

#### 3.1 PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

La aprobación de la ley 388 de 1997 sienta las bases para la creación de los primeros Planes de Ordenamiento Territorial. No obstante, no especifica como debe ser incluido el tema regional en los planes lo que genera que “En varios casos el enfoque regional ha concentrado su atención sólo en la salvaguarda de competencias de algunas entidades, desatendiendo la reflexión sobre las ventajas de la integración y la acción para fomentar el desarrollo en este ámbito”<sup>21</sup>.

---

<sup>19</sup> Ver anexo # 5. Matriz conceptos de región.

<sup>20</sup> El proceso de conurbación puede definirse como “aproximación física mutua y progresiva de la ciudad principal y uno o varios de los centros vecinos como expresión de una dinámica regional de crecimiento acelerado, incontrolado y periférico” Ver Utria, Rubén. *La metropolización de Bogotá y la sabana*. 2000. p 6.

<sup>21</sup> Ver Ardila “Síntesis de evaluación del estado del arte de los estudios que aportan al tema regional Bogotá-Sabana” .en *Territorio y Sociedad: El Caso del Plan de Ordenamiento Territorial de la Ciudad de Bogotá*. p 269.

En este contexto surge el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) de Bogotá en el año 2000, que en tanto instrumento principal de la capital para ordenar el territorio a largo plazo, es fundamental para el proceso de integración regional.

Partiendo de la reflexión anterior, es importante estudiar el POT de Bogotá ya que sí la integración como región fuese el modelo de organización del territorio deseado, el POT sería el instrumento donde esta visión debería concretarse. Entonces, ¿Cuál es el modelo de región que propone el POT y que plantea para concretarla?

El POT define una “Región Santa Fe de Bogotá-Sabana” conformada por el Distrito Capital y 19 municipios aledaños. El documento técnico de soporte presenta en un total de ocho capítulos el diagnóstico de la situación de ordenamiento territorial. En el capítulo tercero “Territorio regional en proceso de articulación” se desarrolla el tema regional dividiéndolo en 4 aspectos fundamentales: “La Sabana territorio de la cuenca del río Bogotá” en el cual se describen aspectos comunes naturales del territorio; “Crecimiento urbano-regional” que se refiere a las causas y efectos negativos del crecimiento descontrolado de la capital; “La región urbana en proceso de consolidación” donde se plantea la evidencia de que las dinámicas de Bogotá tienden cada vez más hacia una organización como región metropolitana. Al respecto se presentan cuatro elementos básicos en su estructura: el núcleo central, la zona conurbada de Soacha, dos centros regionales (Facatativá y Zipaquirá), tres conurbaciones (norte, occidente y sur: de nuevo Soacha), los usos "periurbanos", y los suelos rurales; "Territorio rural desarticulado" el cual se divide en tres zonas: Cerros Orientales, valle del río Tunjuelito y páramo del Sumapaz.<sup>22</sup>

En cuanto al modelo regional propuesto por el POT<sup>23</sup> este hace parte de las condiciones para la sostenibilidad del territorio. En este sentido, el POT propone un modelo territorial compuesto de tres grandes espacios (i. suelo regional de protección; ii. espacio agrícola regional, y iii. espacio regional urbano), articulados por sistemas relacionales (infraestructura de transporte, sistemas de saneamiento ambiental,

---

<sup>22</sup> Comparar Noriega T. Mario A. “Plan de ordenamiento territorial para Santa Fe de Bogotá D.C. – POT Impactos y Consecuencias Tema: ¿Equilibrio Regional...?”.2001 p.3.

<sup>23</sup> Ver Anexo 6. Cuadro. Modelo regional plan de ordenamiento territorial.

infraestructura de servicios públicos domiciliarios, y sistema de equipamiento).<sup>24</sup>Con base en este modelo el POT dicta la necesidad de un sistema de transporte regional, de la concertación entre los distintos niveles administrativos y la adopción de un proyecto común, en pro a una utilización eficiente del territorio.

Habiendo expresado el modelo regional que plantea el POT es importante examinar cuales fueron las estrategias específicas planteadas por el plan para lograr la consolidación del modelo.

A este respecto se ve que el plan no planea intervenciones directas sino que se limita a definir una serie de proyectos que aunque tienen efecto en lo regional no son definitivos para lograr una estructura regional sólida y consistente en el tiempo. Algunos de estos proyectos son: El corredor férreo de occidente, el corredor de la Avenida Centenario, Operación Puerta del Llano, Ciudad norte y La Avenida Longitudinal de Occidente ALO.

Con relación a lo anterior, es posible plantear que el POT propende por un modelo de región pero no da claridad sobre las estrategias para la consolidación del modelo regional lo que genera, por un lado, un vacío en cuanto a la existencia de instrumentos para el logro de la integración regional y, por el otro, una mirada desde la Capital que desconoce la importancia de interlocución con los municipios vecinos y de estrategias para incluir y armonizar la visión regional en los distintos planes de ordenamiento territorial.

## **3.2 MESA DE PLANIFICACIÓN REGIONAL Y CONSEJO REGIONAL DE COMPETITIVIDAD:**

**3.2.1 La Mesa de planificación regional.** Tras la expedición del POT y frente a un vacío legal en cuanto a la posibilidad de integración como región, en 2001 la nueva administración de Antanas Mockus decidió buscar nuevas alternativas para impulsar la integración regional.

---

<sup>24</sup> Comparar Noriega “Plan de ordenamiento territorial para Santa Fe de Bogotá D.C. – POT Impactos y consecuencias Tema: ¿Equilibrio Regional...?” p.7.

Esta búsqueda se vio concretada en un acuerdo de voluntades: entre el Alcalde de la Capital, el Gobernador de Cundinamarca y el director de la Corporación Autónoma Regional (CAR) firmado el 8 de febrero de 2001. Esto surgió ante la evidente necesidad de colaboración entre actores y ante una coyuntura marcada por hechos como el proceso jurídico que involucraba a Bogotá y a la CAR por las discrepancias sobre las áreas de expansión propuestas por el POT o la iniciativa de constituir legalmente un área metropolitana entre Bogotá y cuatro municipios vecinos el cual generó diferencias entre la gobernación y el distrito.

Como resultado de esta iniciativa surge La Mesa de Planificación Regional Bogotá- Cundinamarca (MPRBC) gracias al acuerdo firmado el 26 de octubre de 2001 por la Alcaldía Mayor de Bogotá, la Gobernación de Cundinamarca y la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR) y el Centro de las Naciones Unidas para el Desarrollo Regional (UNCRD).<sup>25</sup>

El objetivo general de la MPRBC era que en un plazo de diez a 20 años el territorio Bogotá- Cundinamarca se consolidara como una de las regiones más competitivas de América Latina con un modelo de regionalización sólido.<sup>26</sup>

Así la Mesa surge como una iniciativa para concebir de una manera integral las relaciones entre territorio y población basada en el criterio de que si una o varias autoridades comparten un mismo territorio es necesario tomar decisiones en una misma dirección.<sup>27</sup>

Con el fin de dar comienzo al proceso de integración sobre una base conceptual sólida el equipo de la MPRBC contrato a un equipo de universidades<sup>28</sup> para establecer las diferentes perspectivas y elementos que causan la excesiva concentración de actividades y población en ciertas zonas del área de estudio. Esta investigación tuvo como objetivos la presentación de un diagnóstico integrado de la región y, además, el análisis de tres

---

<sup>25</sup> Ver anexo 7. Cuadro. La estructura general de la Mesa de Planificación y del Consejo de Competitividad

<sup>26</sup> Ver anexo 8. Mapa modelo regionalización Mesa De planificación regional Bogotá-Cundinamarca

<sup>27</sup> Comparar Mesa de planificación regional Bogotá-Cundinamarca. “Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca Un espacio para unir voluntades”.2003. p. 14

<sup>28</sup>Las universidades que fueron contratadas para el proceso son: La Universidad Nacional, la Universidad de los Andes, la Pontificia Universidad Javeriana, la Universidad Externado de Colombia.

escenarios referenciales de organización del territorio: concentrado, desconcentrado y lineal.<sup>29</sup>

El debate se dio sobre una línea de base compuesta por los siguientes aspectos: distribución de la población en el territorio, sostenibilidad ambiental, productividad, infraestructura física y de servicios, institucionalidad y cohesión social.

A continuación, se hace una breve introducción a las características de cada escenario con el fin de esclarecer el debate que llevo a la MPRBC a escoger un modelo de regionalización deseable.

En el escenario tendencial la población y actividades productivas se concentran exclusivamente en Bogotá y el resto del área de estudio se adecua a las condiciones y necesidades del desarrollo irradiado desde el centro.<sup>30</sup> Según el análisis, este escenario tendencial es altamente indeseable dados los extremos desequilibrios y deterioro en la calidad de vida que produce esta distribución de la población y actividades.

Por tanto, de continuar con la tendencia actual es posible que Bogotá conforme una sola ciudad con sus municipios conurbados como Fusagasugá, Zipaquirá y Facatativá, teniendo como consecuencia una aglomeración más allá de la capacidad de gestión de la capital y unas dinámicas de sub urbanización y deseconomías de escala que pueden hacer muy difícil habitar en Bogotá y sus alrededores.

En el escenario lineal el desarrollo ya no se centra solo en la capital sino que se expande en forma lineal en el eje Tunja, Bogotá, Girardot que sigue el curso del río Bogotá e involucra 54 municipios. A pesar de que acoge un área mayor a la del escenario concentrado según los estudios técnicos realizados para la MPRBC se plantea la posibilidad de que el desarrollo concentrado de infraestructura y actividades económicas va a hacer que el territorio sobrepase su carga trayendo consecuencias de contaminación y desigualdades con las zonas fuera del eje de desarrollo.

El escenario desconcentrado se caracteriza porque la población y las actividades productivas se desconcentran en el territorio a través de la conformación de una red de ciudades. Así pues el desarrollo se da en puntos diversos, lo que genera un mayor

---

<sup>29</sup> Ver anexo 9. Mapa. Los modelos de ordenamiento territorial concentrado, lineal y desconcentrado

<sup>30</sup> Comparar Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca MPRBC, Centro de las Naciones Unidas para el Desarrollo Regional UNDESA “De las ciudades a las regiones: Desarrollo regional integrado en Bogotá Cundinamarca volumen 2: estudios y procesos” 2005. p. 244.

equilibrio entre las diferentes zonas de la región, aprovecha las potencialidades de cada territorio y evita la excesiva aglomeración en la capital.<sup>31</sup> Esto no implica que la capital dejará de ser el núcleo central de desarrollo de la región, lo seguirá siendo pero en un entorno de mayor equilibrio y complementariedad e interdependencia entre los polos integrados en red.

El anterior es el escenario deseado el cual requiere romper con la tendencia actual. Así pues la MPRBC, con un aporte importante de la UNCRD, plantea que la región debe ser entendida desde una visión sistémica. En este sentido se le debe concebir como un espacio donde confluyen una gran cantidad de actores, escalas e interacciones que mediante el manejo de la información trabajan en pro a unos objetivos comunes.

Partiendo de este escenario deseable se realiza una propuesta de regionalización basada en relaciones funcionales. Así, surgen ocho subregiones de las cuales 6 están dentro de los límites departamentales. Estas a su vez están compuestas por polos que serán atractores de actividad económica, cultural e institucional, sub polos y áreas de influencia. Además, existen áreas de estabilización que deben privilegiar estrategias para retener la población; áreas de amortiguación para disminuir la presión de Bogotá en la región; ejes que serán los que conectaran la red de ciudades y los nodos que serán polos de desarrollo con características específicas que se desarrollan más que otras.

Partiendo de este escenario deseado la Mesa promovió y adelantó un proceso de planeación participativa construido de abajo hacia arriba. Este constituyó la primera experiencia de cooperación interinstitucional sistemática entre La gobernación de Cundinamarca, el Distrito Capital, la CAR y la Nación con el fin generar una visión compartida del futuro. Para lograr este objetivo se desarrollaron estrategias que permitieran la capacitación de actores y el impulso de investigación, información y socialización de diversos aspectos que cobija la integración regional.

El trabajo de la Mesa se realizó en tres fases. La primera de febrero de 2002 a septiembre del mismo año se centró en el fortalecimiento institucional cuyo objetivo principal era “Crear condiciones para que las instituciones y entidades públicas y

---

<sup>31</sup> Comparar MPRBC - UNCRD- y UNDESA “De las ciudades a las regiones: Desarrollo regional integrado en Bogotá Cundinamarca volumen 2: estudios y procesos” p. 143.

privadas que actúan en el área de estudio lo hagan de forma coordinada y construyan de manera concertada el marco que garantice la continuidad del proceso”<sup>32</sup>

El trabajo en esta primera Fase, al igual que las dos siguientes, se dividió en tres ejes. En primer lugar, la investigación con el fin de realizar un inventario y un diagnóstico del marco jurídico existente, los diferentes actores del proceso y las potencialidades para la actuación coordinada. En segundo lugar, la capacitación de actores expresada en talleres de trabajo y el Primer Curso sobre Desarrollo Regional. El tercer eje se centró en la ejecución de las metas planteadas para la primera fase de la Mesa, lo cual se plasmó en la elaboración del Plan de Acción Institucional.

La segunda fase tuvo como objetivo principal la construcción de una visión regional a largo plazo (año 2020). En el eje de investigación se realizó un inventario proyectos con carácter regional y se hizo un diagnóstico de las prioridades para crear las directrices del proyecto. En el eje de capacitación se continuó con los talleres participativos y se realizó el Segundo Curso sobre Gestión de Desarrollo Regional. En el eje de ejecución se logró concretar un documento de directrices para la formulación del Plan Estratégico Regional de Ordenamiento Territorial, cuyo objetivo principal es modificar la tendencia de ocupación del territorio a través de una estrategia regional que involucre diversos actores y que opte por un modelo regional desconcentrado.

La tercera fase de trabajo de la Mesa se centró en la construcción de una perspectiva regional que sirva como marco para desarrollar acciones y proyectos estratégicos. En su eje de investigación se organizaron grupos de trabajo y se identificaron instituciones líderes y los recursos económicos disponibles para el proyecto. En el eje de capacitación se realizaron el tercer y cuarto curso sobre Desarrollo Regional y se brindó asesoría a los grupos de trabajo por parte de grupos de consultoría <sup>33</sup>. En cuanto a la ejecución se desarrolló el Plan Concertado de Proyectos Estratégicos de Planeamiento, de Coordinación de Obras y de Apoyo Institucional.

En general, La dinámica de trabajo de la Mesa se centró en la realización de talleres participativos que se realizaron mediante la conformación de seis grupos de

---

<sup>32</sup> Ver Mesa de planificación regional Bogotá-Cundinamarca. “Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca Un espacio para unir voluntades”. p. 16

<sup>33</sup> Comparar Mesa de planificación regional Bogotá-Cundinamarca. “Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca Un espacio para unir voluntades”. p. 16

trabajo en áreas clave, reuniones de trabajo entre dos y cuatro al mes durante 4 meses y proyectos de inversión. Al mismo tiempo, equipos de universidades contribuyeron a generar el diagnóstico de región y evaluaron los tres escenarios.

**3.2.2 Consejo Regional de Competitividad.** Previa la organización de los gremios de actividades productivas de la Capital y del departamento de Cundinamarca como Comité Intergremial de Bogotá- Cundinamarca<sup>34</sup>, el 24 de abril de 2001 se creó el Consejo Regional de Competitividad por parte de dicho Comité, la Alcaldía Mayor, la Gobernación y la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR), con la firma de un acta de intención de generación de riqueza sostenible mediante la articulación de los sectores público y privado.

Este Consejo fue, desde un inicio, planeado como un escenario de participación voluntaria que perseguía el objetivo a largo plazo de consolidar a la región como una de las cinco regiones más competitivas de América Latina. Se esperaba que el resultado del Consejo quedara plasmado en la formulación de un Plan de Competitividad Regional.

Para cumplir sus objetivos, el Consejo se organizó mediante un Consejo directivo en el que las dos terceras partes de representación eran del sector privado, la academia y los grupos de la sociedad civil y una tercera le correspondía al sector público. Además del Consejo Directivo, se constituyó una secretaría técnica conformada por tres entidades públicas (Alcaldía de Bogotá, Gobernación de Cundinamarca y CAR) y tres entidades privadas (Cámara de Comercio, FENALCO, ANDI) cuya misión principal era coordinar los grupos de gestión del Consejo encargados de formular los planes y proyectos promovidos desde el Consejo.

Después de la creación del Consejo se inicia una fase de trabajo conjunto entre entidades públicas y privadas para la generación de proyectos a nivel regional.

Uno de los primeros trabajos conjuntos fue la formulación del Plan Estratégico Exportador Regional (PEER). Este es formulado en julio de 2001 por el Comité Asesor Regional de Comercio Exterior CARCE, creado en 1999 mediante la ley 1436 con el fin de apoyar la iniciativa privada y las actividades económicas en el ámbito del comercio exterior. El objetivo del Plan era guiar las exportaciones de la región con un horizonte

---

<sup>34</sup> El Comité intergremial de Bogotá-Cundinamarca se creó en 2001.

temporal hasta 2010. Este plan comprende un diagnóstico del mercado de la región y directrices para la gradual inserción de la región en el mercado mundial.

En 2004 se actualizó la duración del plan ampliando el horizonte temporal hasta 2015 y en 2007 se volvió a hacer un ejercicio de actualización con el fin de ampliar el alcance de las metas.

Otro proyecto innovador que surgió en el marco del trabajo del Consejo Regional de Competitividad fue la creación de la Agenda Regional de Ciencia y Tecnología, que surge tras la convocatoria realizada en 2002 por el SENA y Colciencias en correspondencia con la política nacional del Departamento Nacional de Planeación DNP.

El creciente interés por el tema de la Ciencia y la Tecnología expresado por el DNP y la segunda administración Mockus así como la de Garzón fue plasmado en la creación de la Agenda con el fin de crear una visión conjunta a corto, mediano y largo plazo del papel de la ciencia y la tecnología como pilar de la competitividad de la región.

La Agenda se elaboró con la colaboración de una gran variedad de actores públicos y privados en el periodo 2002 a 2005 y se construyó a partir de cinco subsistemas: el productivo, el educativo, el social, el político, el ambiental y el institucional.<sup>35</sup>

También se formuló El plan Regional de Competitividad el cual fue entregado en diciembre de 2003 para el horizonte temporal de 2004 a 2014 y su objetivo principal es hacer de la Región la más integrada institucional y económicamente del país con una base productiva diversificada y articulada con el mercado internacional.<sup>36</sup> El plan está compuesto por un total de 20 estrategias, 66 líneas de acción y una agenda de 99 proyectos. Algunos de los objetivos del Plan son: incremento de las exportaciones de la región, mejorar su posicionamiento como uno de los más atractivos lugares para la inversión en América Latina, construir capacidad institucional y elevar la productividad.

---

<sup>35</sup> Comparar Alcaldía Mayor de Bogotá y Centro de Naciones Unidas para el Desarrollo Regional-UNCRD. *Balance de la política de Integración regional e internacional Bogotá-Cundinamarca 2001-2007*. 2007.p 46

<sup>36</sup> Comparar Alcaldía Mayor de Bogotá y UNCRD. *Balance de la política de Integración regional e internacional Bogotá-Cundinamarca 2001-2007*.p 47

Es un avance importante el hecho de que en 2004 se armonizaran las bases del Plan regional de Competitividad con las del Plan de desarrollo “Bogotá sin indiferencia” de Luis Eduardo Garzón y con el Plan de Desarrollo de Cundinamarca de Pablo Ardila.<sup>37</sup>

Complementario al Plan regional de Competitividad surge la Agenda Interna regional de Competitividad en 2005 fue el resultado del trabajo conjunto entre la MPRBC y el CRC en 2005, su fin fue fortalecer la base productiva de la región, aprovechar sus ventajas comparativas y dar lugar a un posicionamiento en el marco internacional.

La Agenda identifica una serie de proyectos estratégicos, los cuales estudia en tres dimensiones: la sectorial que se centra en la identificación de las prioridades a nivel de productividad de la región; la transversal que hace referencia a los factores que influyen en la competitividad, y la regional que se refiere a las políticas de ordenamiento del territorio impulsadas desde la MPRBC.

Todos los planes anteriores surgen en la segunda fase del CRC y son la base para la creación, en una tercera fase, de nuevos arreglos institucionales que permitieran fortalecer la Secretaría Técnica del Consejo y el logro de proyectos específicos como, por ejemplo, Región Turística.

**3.2.3 Los cambios tras la Mesa de Planificación Regional Bogotá Cundinamarca y el Consejo Regional de Competitividad**<sup>38</sup> En un contexto donde la planeación se restringe a local desconociendo la existencia de problemas que se interconectan con otras escalas, la Mesa de Planificación Regional Bogotá Cundinamarca (MPRBC) y el Consejo Regional de Competitividad (CRC) surgen como proyectos articuladores de diversos actores presentes en el territorio con el fin de lograr visiones comunes y soluciones coordinadas.

Mediante un énfasis en la planificación regional, la construcción de capacidad institucional, la investigación y la coordinación entre lo público y lo privado se propende por una planeación más global que permita la solución efectiva de diversas problemáticas.

---

<sup>37</sup> Comparar Alcaldía Mayor de Bogotá y UNCRD. *Balace de la política de Integración regional e internacional Bogotá-Cundinamarca 2001-2007*. 2007. p.48

<sup>38</sup> Ver anexo 10 DOFA de la Mesa de Planificación Regional Bogotá Cundinamarca y el Consejo Regional de Competitividad.

En este marco se concibe el desarrollo regional como “Un proceso de construcción de políticas públicas a partir de actores y como un proceso de activación y canalización de las fuerzas sociales existentes, para mejorar la capacidad asociativa de dichas fuerzas y aumentar la capacidad de trabajar cooperativamente hacia objetivos comunes”<sup>39</sup>. Partiendo de esta concepción amplia del alcance de la región la MPRBC aporta metodologías de participación y capacitación que contribuyen a la creación de nuevos arreglos en el marco de la gobernanza territorial. En este sentido, debe verse la creación de la MPRBC como el inicio de un proceso para responder desde lo público de una manera coordinada a problemáticas variadas y en constante cambio.<sup>40</sup>

Sin embargo, la MPRBC y el CRC enfrentan grandes desafíos y también lecciones sobre lo que se debe evitar. En general, se cree que el principal problema de la Mesa es que dada su visión desde la Capital no se realiza un proceso responsable y juicioso de dialogo con los municipios involucrados, haciendo perder efectividad al proceso.

También, tras la creación de la MPRBC y el CRC, se dieron una serie de cambios administrativos, de planeación e institucionales que moldearían el contexto para la integración. En cuanto a lo administrativo, en la Capital hasta 2006 el Departamento administrativo distrital fue el encargado del seguimiento de las políticas públicas de integración. Sin embargo, tras la expedición del decreto 550 de 2006 es la Secretaría Distrital de Planeación la encargada del ordenamiento territorial y la Secretaría de Desarrollo Económico la encargada de los temas de competitividad. Esta reorganización puede ser vista como un avance en el reconocimiento de la necesidad de instituciones a cargo del seguimiento del proceso de integración dándoles mayor campo de acción y más recursos.

En cuanto a la planeación, desde 2001 el tema regional también empezó a aparecer en los planes de desarrollo de los diferentes alcaldes del distrito y de los gobernadores de Cundinamarca. Con posterioridad, en algunos municipios del

---

<sup>39</sup> Ver MPRBC - UNCRD y -UNDESA “De las ciudades a las regiones: Desarrollo regional integrado en Bogotá Cundinamarca volumen 2: estudios y procesos” 2005. p.157

departamento, en particular de la Sabana, los alcaldes han contemplado objetivos, políticas y proyectos para la integración regional en sus instrumentos de planeación.

En el caso de la segunda administración de Antanas Mockus, el plan de desarrollo “Bogotá para vivir todos del mismo lado” incluía la consolidación y fortalecimiento de la ciudad región como uno de los pilares de la productividad. En este plan se hace énfasis en la necesidad de la articulación de lo público y lo privado y en la planeación territorial haciendo expresa la importancia de realizar una revisión del plan de Ordenamiento territorial.<sup>41</sup>

La alcaldía de Luis Eduardo Garzón tampoco fue indiferente a este proceso como quedo formulado en el capítulo dos del Plan de Desarrollo, en el eje urbano- regional, el cual a su vez está dividido en cuatro políticas: hábitat, ciudad región, sostenibilidad ambiental y cooportunidad y competitividad.

Específicamente en la política de ciudad región se menciona el trabajo de la MPRBC:

Para avanzar en los procesos de integración regional e internacional, se promoverá el fortalecimiento y la legitimación de la Mesa de Planificación Regional y del Consejo Regional de Competitividad, así como de otras instancias, instrumentos o mecanismos que los desarrollen, estableciendo grupos de trabajo que contribuyan a ampliar la convocatoria, a asegurar la representación de todos los sectores, a vincular las instancias técnicas de municipios y departamentos, con el fin de procurar la coordinación en los planes de desarrollo y la defensa de los intereses de la ciudad y la región.<sup>42</sup>

La aparición del proceso de integración como región liderado por la MPRBC en los planes de desarrollo de Mockus y Garzón es un adelanto importante para el peso político que adquiere el tema, lo que se va a expresar más adelante en la inclusión de una visión regional en la ley y en los instrumentos de planificación.

---

<sup>41</sup> Comparar Alcaldía Mayor de Bogotá “Decreto 440 de 2001 Plan de Desarrollo de Bogotá Para vivir todos del mismo lado”. 2001 pp. 12-18 Documento Electrónico.

<sup>42</sup> Ver Consejo de Bogotá “Acuerdo 119 2004 por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas para Bogotá DC” .2004. Título III capítulo 2 artículo 12. Documento electrónico.

### 3.3 REVISIÓN DEL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

En el marco de los compromisos que surgen de la MPRBC, se expide el Decreto 469 de 2003, por medio del cual se adopta la revisión del POT, que posteriormente fue compilado, junto con los aspectos pertinentes del Decreto 619 de 2000, en el Decreto 190 de 2004. En esta revisión del POT, en cuanto a lo regional, se hace un esfuerzo por complementar y mejorar la visión de región implementada en el POT del 2000.

En general, se propone reconocer a Bogotá como nodo central de una red de asentamientos y, en consecuencia, la necesidad de una planificación integrada con el fin de llegar a consolidar una región sostenible y equilibrada, más productiva a nivel nacional y competitiva a nivel internacional. Todo lo anterior en un marco de participación de actores públicos, privados y de la sociedad civil.

En este sentido, la revisión del POT buscaba alejarse de la visión operativa de la integración regional que excluye una u otra escala y, en cambio, pretendía generar un nuevo modelo de ordenamiento del territorio y, por tanto, un nuevo modelo de ciudad.

Así pues, la revisión del POT propone una estrategia de ordenamiento regional integral, encaminada a fortalecer la economía a nivel regional por medio de un Plan Estratégico Exportador Regional; a proteger el medio ambiente y adoptar la concepción de un desarrollo sostenible con lo ambiental como eje integrador, expresado en la definición del POTAR (Plan de Ordenamiento Territorial Ambiental Regional), e impulsar la accesibilidad a todas las partes del territorio mediante una correcta movilidad expresada en el Plan Maestro de Movilidad. El plan también contempla la necesidad de garantizar la ampliación de la cobertura de las redes de servicios públicos en la región; actualizar e implementar los sistemas de información geográfica como herramienta básica de la planeación regional, y la seguridad alimentaria de la región mediante un Plan Maestro de Abastecimientos y Seguridad Alimentaria.<sup>43</sup>

Con este fin se proponen ciertos ajustes en el modelo de ordenamiento del suelo en Bogotá, para hacerlo coherente con la perspectiva de consolidación de red de

---

<sup>43</sup> Comparar Alcaldía Mayor de Bogotá - Departamento Administrativo de Planeación Departamental. "Plan de Ordenamiento Territorial Decreto No. 190 del 22 de junio de 2004 por medio del cual se compilan las disposiciones contenidas en los Decretos Distritales 619 de 2000 y 469 de 2003", 2004. pp.34-35.

ciudades, a partir de los subsistemas, los programas y proyectos prioritarios para la región y los instrumentos de planificación, actuación urbanística y financiación.

Todo lo anterior orientado a vincular la planeación del distrito a la de la región para así consolidar un modelo de ciudad- región diversificado, con un centro especializado en servicios que sea más equitativo y con una institucionalidad más fuerte.<sup>44</sup>

El decreto de la revisión del POT es en general un avance hacia la concepción de una ciudad como parte de un sistema regional, que no puede ser planeada aisladamente y que necesita una institucionalidad y un marco legal que la respalden. Sin embargo, hay aún algunos problemas que enfrenta la aplicación de las disposiciones del decreto como las constantes diferencias de opinión con la CAR, la debilidad del Consejo de Bogotá y su falta de voluntad en cuanto a este tema, la irracional utilización del suelo, los crecientes procesos de conurbación, la falta de interlocución con los municipios y, sobre todo, la falta de recursos para ejecutar proyectos.

### **3.4 CONPES N° 3256 de 2003**

Mediante el Documento CONPES N° 3256 2003 se dictan los lineamientos y compromisos de la Nación con el Proceso de integración liderado por la Mesa de Planificación Regional Bogotá Cundinamarca con el fin de dar continuidad y fortalecer el proceso. El documento parte del reconocimiento de la inminencia de una política de integración regional dado que “Los territorios relevantes en la economía global se caracterizan por integrar sus zonas urbanas más desarrolladas y los entornos suburbanos y rurales, dando lugar a formaciones regionales con capacidad para interactuar competitivamente con las redes mundiales de ciudades región”.<sup>45</sup>

Como objetivo general se plantea la promoción del trabajo conjunto entre los niveles nacional, departamental y local que sumados al sector privado se unan en pro a la

---

<sup>44</sup> Comparar Alcaldía Mayor de Bogotá - Departamento Administrativo de Planeación Departamental. “Plan de Ordenamiento Territorial Decreto No. 190 del 22 de junio de 2004 por medio del cual se compilan las disposiciones contenidas en los Decretos Distritales 619 de 2000 y 469 de 2003”.p 35.

<sup>45</sup> Ver Consejo Nacional de Política Económica y Social - Conpes. *Documento Conpes 3256 Políticas y estrategias para la gestión concertada del desarrollo de la región Bogotá-Cundinamarca*, 2003.p.3.Documento electrónico.

consolidación de una visión de región a largo plazo que sea incluyente, productiva, competitiva y sostenible.

Para proponer las estrategias a seguir, el CONPES se basa en los lineamientos propuestos por la MPRBC y el CRC. Así pues, se parte del escenario ideal desconcentrado propuesto por la Mesa en busca de un ordenamiento territorial flexible.

El documento resalta los proyectos de impacto regional que dirige o apoya la Nación, algunos de los cuales son la segunda pista del aeropuerto el Dorado, la Concesión vial Bogotá–Girardot y la Concesión de la Red Férrea del Atlántico.

Entonces, partiendo del diagnóstico de la región realizado durante el trabajo de la MPRBC y la visión de la Nación se propone llevar a cabo las estrategias desde 4 ejes: poblamiento y población; asistencia y seguridad alimentaria; instrumentos institucionales, económicos y financieros; y seguridad y convivencia pacífica. Cada uno con sus políticas respectivas, autoridades competentes a nivel Nacional y articuladas al trabajo de la MPRBC o del organismo que hiciere sus veces.<sup>46</sup>

Dentro de las políticas específicas se destaca la intención de promover una visión compartida de la región teniendo la red de ciudades como modelo y buscando el control del flujo de población a la capital.

También, comparte e impulsa la visión de la MPRBC y el CRC de conformar redes entre Bogotá y su región en diversos aspectos como los servicios públicos; el transporte mediante la aprobación del Plan Maestro de Transporte Regional; el ambiental con la aprobación del Plan de ordenamiento Territorial Ambiental Regional POTAR; el tecnológico mediante la consolidación del Sistema de Información regional y el impulso de las cadenas productivas regionales.

El fortalecimiento de las ciudades intermedias y el impulso de una “Nueva ruralidad” más tecnificada y que ofrezca mejor calidad de vida a los habitantes del campo son estrategias que también buscan una región más equitativa e incluyente.

Considerando que la continuidad y sostenibilidad del proceso de integración son problemas constates para el proceso, en el CONPES se propone que desde el Ministerio de Interior y de Justicia y el Departamento Nacional de Planeación se impulse

---

<sup>46</sup> Comparar Conpes. *Documento Conpes 3256 Políticas y estrategias para la gestión concertada del desarrollo de la región Bogotá-Cundinamarca* .p.22 Documento electrónico.

una estrategia destinada a la implementación de Contratos Plan de las Políticas Públicas los cuales permitirían ir más allá de los periodos de gobierno mediante agendas concertadas.<sup>47</sup>

Por otra parte, se reconoce y promueve la existencia de un marco legal adecuado que de viabilidad y soporte al proceso sumado a la institucionalización de un órgano consultivo regional que surja de la MPRBC o del CRC.

Así mediante esta serie de políticas y el apoyo al proceso liderado por la MPRBC el documento CONPES se convierte en un gran apoyo a la integración desde la nación, dándole peso y cabida en la agenda política.

### **3.5 REGIÓN CENTRAL:**

Bajo el liderazgo de la MPRBC y el CRC se entendió la necesidad de ampliar la perspectiva de la integración regional y, por tanto, nuevos actores mostraron su interés por ser parte del “área de estudio”. En este marco se dio inicio a la consolidación de la Región Central en julio de 2004 con la firma del Acuerdo de Voluntades para la Cooperación Regional hacia el Desarrollo Sostenible por parte de los alcaldes de Tunja, Bogotá, Villavicencio e Ibagué y de los gobernadores de Cundinamarca, Boyacá, Meta y Tolima. El propósito principal era fortalecer las alianzas de carácter supra departamental como una perspectiva necesaria para lograr un mejor escenario de vida en todos los sentidos para las comunidades asentadas en los diferentes territorios. Así, las regiones bajo el planteamiento de Región Central son cada vez más “Construcciones originadas en acuerdos estratégicos cuyas relaciones funcionales se amplían e inciden en diversos ámbitos y escalas que van desde lo local a lo internacional”<sup>48</sup>.

En este sentido se buscaba con el proceso de integración de la Región central trabajar sobre el reconocimiento de los vínculos existentes entre los departamentos y la necesidad del desarrollo desconcentrado con el fin de fortalecer las ciudades intermedias y, de esta manera, regular los flujos migratorios sobre todo hacia la capital. Por tanto, se

---

<sup>47</sup> Comparar Conpes. *Documento Conpes 3256 Políticas y estrategias para la gestión concertada del desarrollo de la región Bogotá-Cundinamarca*, .p.31. Documento electrónico.

<sup>48</sup> Ver Alcaldía Mayor de Bogotá- Centro de Naciones Unidas para el Desarrollo Regional- UNCRD. *Balance de la política de Integración regional e internacional Bogotá-Cundinamarca 2001-2007*. 2005. P. 82.

entiende la regionalización como un eje estratégico para el desarrollo del país y para obtener fuerza en las negociaciones a nivel nacional.<sup>49</sup>

Entonces, desde el proceso de Región Central surge la concepción de la región como una región asociativa flexible la cual permite la definición de intereses conjuntos y alianzas que mediante un marco abierto respondan a las necesidades cambiantes de la región. Esto desde un enfoque de organización nodal donde el centro organiza las relaciones en torno a él sin que se establezcan sistemas jerárquicos.<sup>50</sup>

Con el fin de dar peso al proceso de integración algunos de los entes territoriales involucrados incluyeron el tema en sus planes de desarrollo, por ejemplo, en los planes de desarrollo para el periodo 2004 a 2008: “Boyacá: deber de todos”, “Cundinamarca: es tiempo de crecer”, “Vía correcta para el meta” y el plan “Tolima solidario”, en los cuales se propone el tema de planificación regional como estrategia para el desarrollo.

El proceso de integración de la Región Central se dio bajo el liderazgo del Comité Técnico creado en septiembre de 2004, conformado por las ocho Secretarías de Planeación de las gobernaciones y sus alcaldías capitales y liderado por el Consejo Directivo, a su vez compuesto por los cuatro gobernadores y los cuatro alcaldes.

Sus objetivos generales eran hacer seguimiento, control y coordinación de estrategias para el desarrollo regional. Dentro de sus objetivos específicos uno de los más importantes era el de formular el Plan Estratégico de Integración y Desarrollo Regional de la Región central del país. Además del Comité se contaba con la Secretaría Técnica que era dirigida de manera rotativa por un representante de uno de los departamentos y uno de su respectiva capital.

Otra parte de la estructura de apoyo a la región central son las cinco Mesas de Trabajo, cuyo objetivo principal era generar políticas estratégicas en cada aspecto y facilitar la interlocución a los actores de las entidades territoriales encargadas. Luego de dos años y medio de trabajo se logró la consolidación de tres de las cinco mesas

---

<sup>49</sup> Ver anexo 11. Mapa. La región central

<sup>50</sup> Comparar Alcaldía Mayor de Bogotá y UNCRD. *Balace de la política de Integración regional e internacional Bogotá-Cundinamarca 2001-2007*. p 82.

temáticas propuestas: la mesa de turismo, la de medio ambiente y la de competitividad. Las que no se han podido consolidar son las de ordenamiento territorial y hábitat.

Otra parte fundamental de la estructura de la región central fue la investigación dirigida por cuatro universidades públicas y coordinadas por el CEA de la Universidad Nacional que tuvo como resultado la publicación de *Región Central de Colombia aportes para una caracterización*.

El proceso de integración de la región central generó avances en cuanto a la consolidación de una visión compartida de región. Además, los procesos de planeación participativa, que tuvieron como eje la búsqueda de alternativas que generaran identidad regional e institucionalidad, constituyeron una experiencia positiva.

Otra acción efectiva que le brindó relativa solidez al proceso fue la decisión de realizar los proyectos contractuales para el manejo de los recursos y su ejecución con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) lo cual buscaba dar un tinte de transparencia y programación con los recursos.

En cuanto a los proyectos específicos que se buscaban con el proceso de Región Central promovidos desde las distintas Mesas de Trabajo, se ven avances desde la Mesa de Medio Ambiente que generó un portafolio de productos turísticos de la región y desde la Mesa de Competitividad que logró consolidar la Agenda Interna para la Productividad y Competitividad de la región central, instrumento que genera estrategias y lineamientos en pro a la mejora en estos aspectos.

En general, durante el proceso de Región central se busca fortalecer la interdependencia entre los departamentos y sus capitales; trabajar en la articulación de las diferentes instancias y consolidar los arreglos institucionales.

Durante el proceso de Región Central se logró consolidar como ejes estructurados el turismo, la competitividad y el medio ambiente pero aún falta avanzar en la conformación de agendas políticas encaminadas a la consolidación de figuras administrativas que den continuidad al proceso.<sup>51</sup>

A pesar de los avances y de ser novedosa por los diversos actores involucrados, la Región Central no fue ajena a los problemas de iniciativas anteriores. Se vio la falta de

---

<sup>51</sup> Comparar Alcaldía Mayor de Bogotá y UNCRD. *Balace de la política de Integración regional e internacional Bogotá-Cundinamarca 2001-2007*.p 91

resultados y de continuidad dada la falta de voluntad política y de peso de la temática a nivel electoral. Lo anterior, sumado a la ausencia de participación efectiva de la Nación, la escasa articulación con las CAR y la falta de participación activa de los municipios por la falta de métodos de articulación con los departamentos. Además, algunas de las autoridades territoriales de este periodo fueron separadas de sus cargos, por razones diversas, lo que restó continuidad al proceso.

Para finalizar el análisis del proceso de integración de la región central es interesante destacar que desde esta perspectiva, se tiene en cuenta la flexibilidad como característica esencial de la región. Esto dado que se entiende que las dinámicas regionales involucran una serie de actores, intereses y posiciones encontradas que necesitan articularse y moldearse más allá de las divisiones político administrativas.

### **3.6 OTRAS PROPUESTAS DE REGIONALIZACIÓN:**

Aún en el marco del proceso de integración liderado por la MPRBC y como resultado de la discusión que se venía llevando a cabo surgen una serie de propuestas para la integración desde distintos ámbitos, todas complementarias pero difícilmente articuladas.

**3.6.1 Municipios de Borde y Sabana de Bogotá.** Con el fin de impulsar proyectos entre Bogotá y sus municipios más cercanos nacen las propuestas de los Municipios de Borde (2006-2008) y de la Sábana de Bogotá (2008).

El primero surgió de la Mesa de Municipios de Borde de la MPRBC. El modelo incluía a Bogotá y 6 municipios de borde: Soacha, Mosquera, Funza, Cota, Chía y La Calera. El objetivo principal de esta iniciativa era la búsqueda de un método para la definición de acciones conjuntas para los municipios del primer anillo de Bogotá. Como proyecto bandera de esta iniciativa está el tren de cercanías.<sup>52</sup>

En cuanto a la iniciativa de Sabana de Bogotá surge en 2008 y el modelo incluye 17 municipios de la sabana. Este esfuerzo de integración se centró en la contratación de dos consultorías la primera realizada por la Unión Temporal TAU con ACON sobre el

---

<sup>52</sup> Para profundizar sobre la caracterización de los municipios de borde puede compararse también Oscar A. Alfonso R. "Bases para el Análisis Prospectivo de la Región Metropolitana de Bogotá: Usos del territorio y Localización de actividades y Población". 2008. Pp. 22-39.

Macro proyecto urbano regional Aeropuerto El Dorado<sup>53</sup> y la realizada por CONCOL en 2008 que versa de la Estructuración técnica, legal y financiera del Tren de Cercanías de la Sabana de Bogotá D.C.

**3.6.2 Subregión: Sabana Centro, Sabana Occidente y Soacha.** Esta propuesta impulsada por la Gobernación de Cundinamarca y específicamente por la Secretaría de Planeación Departamental se basó en la formulación de un Modelo de Ocupación Territorial (MOT) para la subregión de la Sabana del Río Bogotá<sup>54</sup>. Esta se dio igualmente en el marco del proceso liderado por la MPRBC y en pro al fortalecimiento de la nueva propuesta de Región Capital que aparece con la nueva administración de Samuel Moreno en el distrito y Andrés Gonzales en el departamento. El MOT contemplaba 25 Municipios que rodean a Bogotá, región que contiene tres polos urbanos subregionales: Zipaquirá, Facatativá y Fusagasugá.

En el documento que presenta la propuesta se hace una síntesis del proceso de integración entre Bogotá y Cundinamarca y se analiza, por un lado, la imagen tradicional de la ocupación de Bogotá y la sabana y, por otro lado, la relación de la capital con sus alrededores en los siguientes aspectos: medio físico natural, los sistemas generales y las formas de ocupación extensiva del suelo. <sup>55</sup>Todo esto con el fin de hacer un diagnóstico que al ser consistente con las nuevas dinámicas del territorio permita formular un nuevo modelo de ocupación que sea la base de la próxima revisión del Plan de Ordenamiento Territorial. Este diagnóstico se realizó mediante la Consultoría para la “Formulación de un modelo de ocupación para los municipios de la Sabana Centro, Sabana Occidente y Soacha, con su sistema de información geográfico”.

En general en cuanto a esta propuesta se puede decir que aportó un amplio diagnóstico sobre la ocupación física actual del territorio en cuestión y sentó unas bases novedosas para el replanteamiento de la ocupación de la Sabana de Bogotá.

---

<sup>53</sup> Comparar Tau Consultoría Ambiental-Ambiental consultores “Formulación del Macroproyecto Urbano Regional del Área de influencia”2008.p.11

<sup>54</sup> Ver Anexo 12 Mapa. El Modelo de Ocupación Bogotá – Sabana

<sup>55</sup> Comparar Gobernación de Cundinamarca - Secretaría de Planeación Departamental *Modelo de ocupación para la Sabana del Río Bogotá en el marco de la Región Capital* .2010.p. 14

### 3.7 REGIÓN CAPITAL

Con la llegada de los nuevos mandatarios para la Capital Samuel Moreno Rojas y el departamento Andrés Gonzales para el periodo 2008 a 2011 se quiso dar un cambio de enfoque al proceso. Así al finalizar los convenios de la MPRBC y el CRC se decide firmar el Convenio interadministrativo entre Bogotá y Cundinamarca para la conformación de la Región Capital basado en el Acuerdo de Voluntades donde se identificaron 23 temas comunes para consolidar la Región Capital.

Según Carolina Chica directora de gestión e integración regional de la Gobernación de Cundinamarca lo que se buscaba era: “Reconocer que la mesa fue importante, que identificó proyectos estratégicos en los que se debía actuar como región y darle continuidad a su legado pero con un nuevo enfoque”<sup>56</sup>

En el marco de este nuevo enfoque Región Capital busca promover la regionalización como un proceso que va más allá de la escala metropolitana y que incorpora a lo rural como parte esencial del proceso de integración. En este sentido, se promueve un desarrollo equilibrado en el territorio que permita posicionar a Bogotá como una ciudad Competitiva que junto con su región sea un centro de atracción nacional e internacional. Esto mediante la articulación del sector público y el privado.

Así, buscando dar institucionalidad al proceso se crea el Comité interinstitucional de Región Capital en el cual tienen asiento secretarios de Planeación, de Hacienda, y de Gobierno de ambas administraciones junto con el asesor del Alcalde Mayor de Región Capital y los representantes de La Secretaría de Región Capital e integración regional de la Gobernación de Cundinamarca. Este comité se reúne dos veces por año y su objetivo es hacer seguimiento a la agenda de integración regional, valorar avances, dificultades y buscar estrategias para cumplir metas de los planes de desarrollo.<sup>57</sup>

Paralelo al trabajo del Comité está la Secretaría Técnica donde se tratan los temas operativos y la cual se reúne una vez al mes o cada dos meses. Todo este proceso

---

<sup>56</sup> Ver Anexo 17. Entrevista realizada a Carolina Chica en junio de 2011.

<sup>57</sup> Comparar Anexo 17. Entrevista realizada a Carolina Chica en junio de 2011

también está acompañado por un Comité Jurídico que está presente en la discusión de una Ley de Ordenamiento territorial.

En el marco del proceso de Región Capital se definen acciones prioritarias a tomar en lo concerniente a la región lo que se considera una ventaja para el proceso de integración pues se cuenta con un marco programático claro.

Algunos de los proyectos definidos como prioritarios son: habilitar 214 hectáreas con troncales de acueducto y alcantarillado en el Macro proyecto de Soacha, gestionar 20 mil Viviendas de Interés Social a través del Macro proyecto de Soacha y entregar 21 millones de m<sup>3</sup> de agua potable a otros municipios.<sup>58</sup> Además, se hace un esfuerzo por realizar proyectos que mejoren sobretodo la competitividad y seguridad de la región y se pretende impulsar una nueva revisión del Plan de ordenamiento territorial.<sup>59</sup>

El proceso de Región Capital aún está vigente mostrando avances importantes. En primer lugar, se ha dado una relación interesante en la relación con el gobierno Nacional dado el constante acompañamiento por parte del Comité Jurídico a la formulación de la LOOT y con la formulación de los CONPES de Región Capital y del Tren de Cercanías. En segundo lugar, se puede ver como un hecho positivo la creación de la Secretaría de Región Capital e integración Regional en la Gobernación de Cundinamarca como un paso en busca de la institucionalidad.

Por último, se ha logrado visibilizar el proceso y su afianzamiento a nivel sectorial lo cual se muestra con la existencia de proyectos con carácter regional en las diferentes secretarías.

En cuanto a los obstáculos que enfrenta Región Capital como lo plantea Carolina Chica:

Dadas las estructuras diferentes que se tienen en el Distrito y la Gobernación para actuar en lo regional se dificulta mucho la interlocución”. Agregando que “La parte ejecutiva es difícil porque no solamente media la capacidad técnica de las personas que trabajan, que yo creo que es suficiente, sino también el interés político de las partes ahí es cuando vemos que las cosas no siempre son fáciles.”<sup>60</sup>

---

<sup>58</sup> Comparar Alcaldía Mayor de Bogotá “Proceso de integración regional Bogotá-Cundinamarca”2010.p.23

<sup>59</sup> Esta revisión hasta la fecha no ha podido realizarse principalmente por desacuerdos de contenido con la CAR

<sup>60</sup> Ver anexo 17. Entrevista realizada a Carolina Chica junio de 2011

Así pues en el desarrollo del trabajo de Región Capital se ha presentado una coyuntura complicada dado que la Gobernación bajo la Secretaría de Región Capital e integración regional ha logrado presentar una posición unificada al Distrito, lo que este último no ha logrado pues maneja la planeación regional de manera sectorializada lo cual genera un trabajo a ritmos diferentes en las dos entidades.

Otro reto que enfrenta el proceso de Región Capital es la continuidad pues a pesar de la posibilidad de prolongar el convenio interadministrativo no se ve un liderazgo claro dentro de los entes territoriales que garantice la continuidad del proceso.

Además, como puntos a trabajar están la relación con la sociedad civil, la formación de identidad regional y la dificultad en la consecución de recursos para los proyectos regionales. En suma, para la conformación de Región Capital se invoca el artículo 325 de la Constitución Nacional pero esta no cumple con todos los requisitos pues tiende a ser más una agenda de proyectos promovidos que fueron establecidos como prioritarios por la MPRBC y el CRC.

## **4. LA POSICIÓN DEL GOBIERNO NACIONAL Y LA LEY DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL**

### **4.1 LA POSICIÓN DEL GOBIERNO NACIONAL**

El proceso de integración Bogotá Cundinamarca está enmarcado dentro del camino hacia la descentralización nacional. Por tanto, la posición del gobierno Nacional a este respecto y el impulso de este a la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial LOOT en tanto su carácter constitucional de principal instrumento para la regionalización influye directamente en la posibilidad de integración regional de Bogotá y Cundinamarca.

A pesar del impulso dado a la descentralización en la Constitución del 91, en los últimos años se ha dado un fortalecimiento del régimen presidencialista generando una creciente dependencia del Estado central. Cada vez más estamos frente a un Estado Nacional que legisla para arreglar los problemas locales sin tener en cuenta a ninguna instancia media ni local de gobierno de los cual los llamados macro proyectos son la principal prueba.

Con la llegada de Álvaro Uribe al poder, el papel de los entes territoriales como instancias de interlocución con la comunidad se vio soslayado por estrategias personalistas como los llamados “consejos comunitarios” donde el presidente se trasladaba directamente a hablar con la comunidad obviando los canales preestablecidos.

Por tanto, el fortalecimiento de los actuales entes territoriales o de nuevas formas de pensar el territorio como las regiones no fueron tomadas como una prioridad en el Gobierno Uribe. Esto se ve en el plan de desarrollo 2002- 2006 “Hacia un Estado Comunitario” donde se menciona la dimensión regional muy vagamente refiriéndose únicamente a la Agenda Regional de ciencia y Tecnología.

Luego de los dos periodos de Álvaro Uribe con la llegada al gobierno de Juan Manuel Santos se incluye en el Plan de Desarrollo 2010-2014 “Prosperidad para todos” una dimensión regional del desarrollo.

En este plan, parte de reconocer las diferencias regionales para la formulación de políticas públicas, para enfocarse en la definición de la distribución de las actividades

productivas en el territorio así como de las inversiones y los recursos del Estado.<sup>61</sup> Además, el plan de desarrollo hace un reconocimiento a la existencia e importancia procesos de integración regional como el de Región Capital pero no hace explícito su apoyo a este tipo de iniciativas.

Sin embargo, el debate se centra en la productividad y repartición de recursos, alejándose de la discusión sobre el concepto de región y como este implica un nuevo modelo de ciudad y de ocupación del territorio. En este sentido puede decirse que se corre el riesgo de que se asuma que el proceso regional estará concluido cuando el gobierno Nacional reasigne recursos a las regiones. Pues aunque esta es una parte decisiva del proceso este va más allá.

## **4.2 LA LEY DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL**

El fin del periodo de estudio de la presente investigación se da con la iniciativa de aprobación de la ley orgánica de ordenamiento territorial. Este hecho abre el espacio para la reflexión sobre el conflicto de aprobación de esta ley y sobre su influencia en la integración regional de Bogotá y Cundinamarca

La dificultad de aprobar la LOOT viene desde la expedición de la Constitución Política de 1991. Se dio una inmensa responsabilidad al Congreso sin tener consensos de los cuales partir. Por tanto, hablar de LOOT significa definir un modelo de organización del territorio que lleva muchos años a la deriva, replantear la descentralización, la asignación de recursos y competencias de las entidades territoriales y, en general, poner sobre la mesa la estructura del Estado que tiene sus bases en la Constitución de 1991.

Sin embargo, hasta ahora la discusión se ha reducido a la salvaguarda de competencias de las entidades territoriales y a la transferencia de recursos mediante el sistema general de participaciones SGP o el sistema de regalías. Hecho que ha generado la creación de expectativas negativas con la regionalización pues se ve como una pérdida de recursos y poder por parte de los diferentes niveles de gobierno.

Por tanto, al discutirse o aprobarse una LOOT que no da claridad sobre la

---

<sup>61</sup> Comparar DNP. “Plan Nacional de Desarrollo 2010-014. Prosperidad para todos”, 2010, pp.11-22

importancia del ordenamiento territorial, el modelo deseable y las implicaciones que este cambio tendría, es muy difícil que esta tenga un verdadero impacto en la integración regional y mucho menos en la manera de vivir de los colombianos.

Así pues, no es de extrañar que la LOOT lleve a cuevas 21 proyectos fallidos, dado que definir el ordenamiento territorial requiere un cambio en la concepción del poder y es difícil contar con la voluntad política por parte de los congresistas para que cedan las ganancias que se han esforzado en concentrar durante décadas.

Entonces, frente a vacíos jurídicos y conceptuales vemos que el país cuenta con un proceso de descentralización que desde su nacimiento es débil, pues su arma principal: la Constitución Nacional, deja falencias que permiten confusiones y difusión del verdadero papel de la descentralización como modelo de gobierno.

Esta es una de las posibles respuestas a las causas de la constante dificultad en la lucha contra la tendencia centralista de la toma de decisiones desde el nivel central que con un carácter homogeneizador ha profundizado un proceso de desequilibrio regional y concentración de la riqueza.

## 5. CONCLUSIONES

Bogotá y Cundinamarca comparten el mismo territorio y, por tanto, tienen una historia de estrechas relaciones que hacen que las decisiones que tome la capital afecten directamente a la región y viceversa. Por consiguiente, considerar sus dinámicas de manera aislada y planear sin pensar en un futuro común es negar la posibilidad de que al ser vistas como un conjunto sea posible aprovechar el potencial del territorio.

En el último siglo el proceso de urbanización que vivió el país transformó a Bogotá en la ciudad principal del país en términos económicos, poblacionales, culturales y de prestación de servicios. Este hecho fue moldeando unas relaciones entre Bogotá y Cundinamarca que hoy se enmarcan dentro de un enfoque centro periferia. Así pues, se ve como la relación entre los dos entes territoriales está marcada por un desequilibrio en la distribución de la población, desigualdad social, uso indiscriminado de los recursos naturales, procesos de conurbación y desequilibrio económico.

En consecuencia, al analizar el proceso de integración regional es vital partir del papel de Bogotá como ciudad primada y de la manera en que esta característica moldea los procesos de crecimiento y ordenamiento territorial. De la manera en la cual las autoridades de Bogotá manejen ese liderazgo al establecer la relación con la región va a depender en gran parte la suerte del proceso de integración.

La presente investigación partió de la concepción de la integración regional como una estrategia para corregir las tendencias indeseables del crecimiento urbano desordenado y modificar las relaciones de Bogotá con su región, lo cual implica pensar en un nuevo modelo de ciudad que permita la complementariedad de los diferentes entes territoriales en pro un desarrollo común.

Además, al hablar de integración se hace énfasis en el tinte político del tema pues este se enmarca, por un lado, en la gobernabilidad de las autoridades del distrito y el departamento y, por otro lado, en el proceso de descentralización a nivel nacional y, por tanto, del reparto del poder del nivel central a los distintos niveles territoriales

Partiendo de lo anterior, se analizó la manera en la cual se ha dado el proceso de integración regional Bogotá Cundinamarca en el periodo 2000 a julio de 2010, logrando identificar algunas características del proceso que lo moldean y condicionan.

Para empezar se encontró que existe una amplia documentación sobre el tema que surge a partir de los años 60s como respuesta al proceso de urbanización del país y el papel de Bogotá como polo atractor de población y recursos. Los diferentes estudios y propuestas generaron una caracterización interesante de las relaciones de Bogotá con su región coincidiendo en su mayoría en formular como criterio para la integración las relaciones funcionales de Bogotá y la Sabana. Solo en algunos casos como el de la propuesta de la Cuenca Alta del Río Bogotá el criterio integrador fue geográfico basado en el aspecto natural común a Bogotá y Cundinamarca.

Lo anterior muestra que los estudios existentes no son excluyentes y que cada uno aporta al proceso regional, sin embargo, los líderes de cada proyecto no han tenido la voluntad de reconocer y utilizar los estudios pasados y, por tanto, de darles una continuidad que los lleve a su aplicación.

Con la expedición de la Constitución Política de 1991 se generó gran expectativa sobre la reglamentación de una nueva estructura administrativa y política en el país basada en la descentralización como modelo de gobierno y que incluyera la posibilidad de integración de regiones. Sin embargo, la Constitución dejó un vacío a este respecto pues, por un lado, deja al legislador la responsabilidad de definir mediante la expedición de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) las competencias de la Nación y de los distintos entes territoriales y, por otro lado, restringe la idea de la región a la asociación de departamentos.

La aprobación de la LOOT se ha dificultado al no tener consensos de los cuales partir ni generar ventajas plausibles para los legisladores que la promuevan, además, es difícil que esta ley genere un verdadero cambio pues debe desarrollar la visión constitucional que en sí misma es limitada.

Luego del contexto dejado por la Constitución se dieron una serie de reformas a la ley que tuvieron impactos en el proceso de integración regional. En primera instancia, la aprobación en 1994 del Estatuto Orgánico de Bogotá brinda a la ciudad los instrumentos necesarios para tener una mayor autonomía a nivel fiscal y político, lo cual la fortalece para poder empezar a pensar en su integración con la región. Luego, en 1997 se expide la ley 388 que modificó la ley 9ª de 1989 de reforma Urbana, la cual buscaba armonizar los contenidos

de la ley anterior con el nuevo enfoque de la descentralización adoptado por la Constitución. Esta ley define instrumentos específicos de ordenamiento del territorio.

El periodo de estudio comienza con la aprobación el Plan de Ordenamiento Territorial el cual reconoce la importancia de la integración regional mediante el fortalecimiento de los nodos regionales pero no hace ningún desarrollo de esta idea y de la manera de llegar a ella.

En este contexto surgen la Mesa de Planificación Regional Bogotá Cundinamarca (MPRBC) y el Consejo Regional de Competitividad (CRC) como una iniciativa desde el Distrito que, mediante el involucramiento de diferentes actores y partiendo de un escenario deseado de ocupación del territorio y de un proceso de planeación participativa, buscaba consolidar una visión regional a largo plazo.

En general, el proceso de la MPRBC y el CRC es interesante dado que impulsó la integración regional poniéndola en la agenda política, generando capacidad institucional y técnica y directrices a seguir para el proceso. También se logró el avance en proyectos y en la definición de una visión de región deseable a largo plazo mediante la consolidación de una red de actores públicos y privados comprometidos con la integración regional.

Sin embargo, la MPRBC y el CRC ejercieron un liderazgo que concebía al proceso desde Bogotá y evadía el dialogo con los municipios. Así pues, al excluir a gran parte de los involucrados en el proceso no se logró armonizar su política frente al suelo y optar por la integración como opción.

El proceso de la MPRBC tuvo una extensión importante a los departamentos aledaños lo cual se expresó en la iniciativa de Región Central, que continuó con las directrices de la Mesa pero no tuvo los resultados esperados por falta de acuerdos sobre los temas comunes entre los entes territoriales y la manera de resolverlos.

En cuanto al proceso de Región Capital, se puede decir que se dio desde el liderazgo de la Gobernación de Cundinamarca y que tuvo como principal dificultad la interlocución entre el Distrito y la Gobernación para la consecución de proyectos. Dadas la falta de voluntad política y de liderazgo del distrito, el proceso se ve bloqueado.

Partiendo de todo lo anterior, al estudiar el proceso se encontraron una serie de tendencias presentes en las iniciativas de integración. En primer lugar, se ven dos

visiones de la integración regional una por parte de los municipios y otra por parte del Distrito.

Mientras que los gobernantes de los municipios mantienen una posición defensiva frente al Distrito y ven el proceso de integración como una pérdida de su autonomía, el Distrito pretende tomar decisiones de manera aislada y sin suficiente dialogo con sus vecinos, reduciendo la participación de los municipios a la intermediación de la Gobernación.

En segundo lugar, se ve que en los diferentes niveles de gobierno se tiene un entendimiento sectorial de los problemas de la ciudad. Por tanto, se generan dificultades de interlocución sobre el tema regional, no solo entre las distintas entidades sino dentro de cada una por el manejo distinto de las problemáticas.

En tercer lugar, en tanto a la relación con los partidos políticos y el Consejo de Bogotá se ve una falta clara de liderazgo. En cuanto al Consejo de Bogotá, el papel de este organismo al ser elegido de manera paralela al Alcalde genera una pugna de poderes que dificulta la creación de consensos. Los partidos políticos por su parte al no ver cómo electoral el tema no se interesan en liderarlo.

En cuarto lugar, con respecto a la Nación el problema es profundo, ya que lo regional nace desde el mismo proceso de descentralización y, por consiguiente, de la asignación de competencias y recursos a otros entes territoriales. Además, al hablar de región es necesario replantear el modelo de ciudades del país y poner sobre la mesa el papel de las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) como el representante y responsable de lo ambiental como eje integrador de lo regional.

Además, la Nación tiene la responsabilidad de generar los instrumentos jurídicos para coordinar la relación entre los territorios mediante un propósito claro sin los cuales la integración difícilmente tendrá éxito.

En quinto lugar, la falta de voluntad política y la falta de institucionalidad han sido una constante en el proceso. En cuanto a la primera puede que se deba a que la creación de regiones no sea una temática que genera votos y en lo que respecta a la falta institucionalidad, los gobernantes de los distintos niveles territoriales se muestran indiferentes ante la necesidad de una autoridad que regule desde una perspectiva menos temporal y más constante el proceso.

Además, muchas veces la reflexión sobre lo regional ha concentrado su atención sólo en la protección de competencias de algunas autoridades y no en las ventajas de la integración.

Dadas estas tendencias encontradas es imprescindible que se dé una planificación basada en la integración, que tome en cuenta las crecientes demandas de la población. Esto no puede ser posible sin generar un dialogo de largo alcance entre los actores que permita ver las ventajas de la integración y superar la visión negativa de lo que se pierde con ella.

Además, es necesario que las iniciativas a venir reconozcan la importancia de constituir una instancia de gestión que tenga autoridad ante los entes territoriales que la componen que, a su vez, permita el ordenamiento del territorio y genere una repartición balanceada de cargas y beneficios, el desarrollo polinuclear de la región, equidad y competencias claras.

Se debe entender que mayor gobernabilidad en Bogotá sin más gobernabilidad en los municipios vecinos genera únicamente la continuación de las tendencias indeseables. Por tanto, no se puede caer en el minimalismo de que a falta del logro de una visión a largo plazo de región se debe buscar solo la realización de acuerdos puntuales entre la región y Bogotá y con esto dar por concluida la integración regional.

Así pues, para lograr un desarrollo que genere beneficios para todos, que sea desconcentrado y se base en la integración el Estado debe adoptar una política consiente y sólida de ordenamiento del territorio que entienda que esta va más allá de la competitividad o la asignación de recursos y que se extiende a la búsqueda de una ocupación eficiente del suelo que permita desarrollar los potenciales de los territorios y con ello de las personas que lo habitan, lo cual tiene como fin último el mejoramiento de la calidad de vida al volver a la región un lugar deseable para vivir.

## BIBLIOGRAFÍA

Caicedo Ferrer , Juan Martin. *Misión Bogotá Siglo XXI*. Bogotá: Imprenta distrital, 1990.

Fals Borda, Orlando. *Región e historia*. Bogotá: Tercer Mundo, 1996.

Jaramillo, Samuel y Cuervo, Luis. *La configuración del espacio regional en Colombia*. Bogotá: Universidad de los Andes, 1987.

Maldonado, María Mercedes. *Reforma Urbana y desarrollo territorial: experiencias y perspectivas de aplicación de las leyes 1989 y 388 de 1997*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá, 2003.

Soja, Edward. *Postmetrópolis: Estudios críticos sobre las ciudades y las regiones*. Madrid: Traficantes de Sueños, 2008.

Utria, Rubén. *La metropolización de Bogotá y la sabana*. Bogotá: Sociedad Colombiana de planificación, 2000

Vidal Perdomo, Jaime. *La Región en la organización territorial del Estado*. Bogotá: Centro Editorial Universidad del Rosario, 2001

### Capítulos o artículos en libro

Ardila, Gerardo “Síntesis de evaluación del Estado del arte de los estudios que aportan al tema regional Bogotá-Sabana” En: Ardila, Gerardo. *Territorio y Sociedad: El Caso del Plan de Ordenamiento Territorial de la Ciudad de Bogotá*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2003. 263-255

Gómez Hurtado, Álvaro “Discurso pronunciado en el cierre de la Asamblea Nacional Constituyente” En: Archivo General de la República. *Documentos que Hicieron un país*. Bogotá: Biblioteca Familiar de la Presidencia de la República, 1997. 361-375.

Lurduy, José. “Regionalización y Constitución de 1991”. En: Becker, Alejandro (et al) *Ordenamiento territorial, Reivindicación de la descentralización para el desarrollo*. Bogotá: Fescol, 2003. 109-163.

Salmona, Rogelio y Jaramillo Raúl. “Primera aproximación al debate de las cuestiones clave en la relación entre Bogotá y la Sabana”. En: Ardila, Gerardo. *Territorio y Sociedad: El Caso del Plan de Ordenamiento Territorial de la Ciudad de Bogotá*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2003. 147-161

### **Otros Documentos**

Alcaldía Mayor de Bogotá. *Bogotá ¿es posible un modelo regional desconcentrado?*. Bogotá, 2009.

Alcaldía Mayor de Bogotá - Departamento Administrativo de Planeación Departamental. “POT Decreto No. 190 del 22 de junio de 2004 por medio del cual se compilan las disposiciones contenidas en los Decretos Distritales 619 de 2000 y 469 de 2003”. Bogotá, 2004.

Alcaldía Mayor de Bogotá – Secretaría Distrital de Planeación. *Balance de la política de integración regional e internacional 2001-2007*. Bogotá, 2007. Consulta realizada en febrero 2011. Disponible en página web: [www.sdp.gov.co/resources/balance\\_integracion\\_regional\\_2001-2007.pdf](http://www.sdp.gov.co/resources/balance_integracion_regional_2001-2007.pdf).

Alcaldía Mayor de Bogotá y Universidad Nacional de Colombia “Región central de Colombia: aportes para una caracterización de los territorios que la conforman, Boyacá Meta, Tolima, Bogotá Cundinamarca” Bogotá- Colombia, 2004.

Alcaldía Mayor de Bogotá “Decreto 440 de 2001 Plan de Desarrollo de Bogotá Para vivir todos del mismo lado” Bogotá, 2001. Consulta realizada en marzo 2011. Disponible en: [www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=3787#0](http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=3787#0)

Alcaldía Mayor de Bogotá “Bogotá sin indiferencia: informe final plan de desarrollo 2004-2007”. Bogotá, 2004

Cámara de Comercio de Bogotá-Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico CEDE, - Facultad de Economía de la Universidad de los Andes. *Bogotá- Sabana- Un territorio posible*. Bogotá, 1998.

Cámara de Comercio. *Agenda Interna para la Productividad y Competitividad de la Región Bogotá-Cundinamarca*. Cámara de Comercio de Bogotá, 2005. Consulta realizada en febrero de 2009. Disponible en la página web: [www.presidencia.gov.co/cctl/noticias/planeacion.pdf](http://www.presidencia.gov.co/cctl/noticias/planeacion.pdf)

Pineda Hoyos, Saúl. Cámara de Comercio de Bogotá: Vicepresidencia de gestión cívica y social. Director: María Eugenia Avendaño Mendoza. *Lineamientos para formular la visión y plan de competitividad, Documento de enfoque sobre la ciudad región global*. Bogotá, 2002.

Castells, Manuel “La ciudad de la nueva economía”. Universidad de Berkeley (California). Conferencia pronunciada en el Salón de Ciento del ayuntamiento de Barcelona, el 21 de febrero de 2000, en el acto de clausura del Máster “La ciudad: políticas proyectos y gestión” organizado por la Universidad de Barcelona y dirigido por Jordi Borja. California, 2000. Consulta realizada en: Marzo 2011 Disponible en <http://redalyc.uaemex.mx/pdf/112/11202708.pdf>.

Contraloría de Bogotá *De Bogotá a la región: apuntes para un modelo de desarrollo regional*. Bogotá Colombia, S.f.

Centro de las Naciones Unidas para el Desarrollo regional “Seguridad humana y desarrollo regional en Bogotá- Cundinamarca”. Bogotá, 2009.

Consejo de Bogotá. “Acuerdo 119 de 2004 por el cual se adopta el plan de desarrollo económico, social y de obras públicas para Bogotá D.C 2004-2008. Bogotá Sin Indiferencia un compromiso social contra la pobreza y la exclusión”. Bogotá, 2004.

Consulta realizada en junio 2011. Disponible en página Web:  
[www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=13607#0](http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=13607#0)

Consejo Nacional de Política Económica y Social - Conpes. *Documento Conpes 3256 Políticas y estrategias para la gestión concertada del desarrollo de la región Bogotá-Cundinamarca*. Departamento Nacional de Planeación. Bogotá, 2003. Consulta realizada en enero 2011. Disponible en: <http://www.dnp.gov.co>

Consejo Regional de Competitividad. *Bogotá-Cundinamarca hacia una región competitiva, bases del plan regional-2004-2014*. Cámara de Comercio de Bogotá, 2003. Consulta realizada en febrero de 2011. Disponible en la página Web: <http://www.cideu.org>

Departamento Nacional De Planeación - DNP. “Plan Nacional de Desarrollo 1987-1990. Plan de economía social”. Bogotá, 1987. Consulta realizada en diciembre de 2010. Disponible en la página Web: [www.dane.gov.co](http://www.dane.gov.co)

Departamento Nacional De Planeación - DNP. “Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. Proesperidad para todos”. Bogotá, 2010. Consulta realizada en mayo de 2011. Disponible en la página Web: [www.dane.gov.co](http://www.dane.gov.co)

Departamento de Cundinamarca - Departamento Administrativo de Planeación. “Plan Departamental de Desarrollo 2004-2008. Cundinamarca es tiempo crecer” Bogotá, 2004.

Departamento de Cundinamarca - Departamento Administrativo de Planeación. “Plan Departamental de Desarrollo. 2001-2004. Trabajemos juntos por Cundinamarca”. Bogotá: Empresa editorial Antonio Nariño, 2001.

Garzón Flórez, Carlos Alberto. “Ordenamiento Territorial, ¿llegó la hora?”. Consulta realizada en julio de 2011. Disponible en página Web: [http://razonpublica.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1285:ordenamiento-territorial-illego-la-hora&catid=22:regiones&Itemid=31](http://razonpublica.com/index.php?option=com_content&view=article&id=1285:ordenamiento-territorial-illego-la-hora&catid=22:regiones&Itemid=31)

Saldías, Carmenza. *Modelo de ocupación para la Sabana del Río Bogotá en el marco de la Región Capital*. Gobernación de Cundinamarca - Secretaría de Planeación Departamental. Bogotá, 2010.

Informe del centro de gestión del conocimiento y la innovación de la Universidad del Rosario, presentado a la secretaria de planeación “Construyendo una ciudad región del conocimiento en Bogotá: Desafíos que se confrontan y una propuesta de acción” Bogotá, 2007.

Mesa Regional de Planificación “Mesa regional de planificación regional Bogotá Cundinamarca: un espacio para unir voluntades”. 2003

Mesa de planificación regional Bogotá Cundinamarca y centro de naciones unidas para el desarrollo regional: “De las ciudades a las regiones: desarrollo regional integrado Bogotá-Cundinamarca”. Volumen 1 Soporte técnico. Bogotá, 2005.

Mesa de planificación regional “De las ciudades a las regiones: Desarrollo regional integrado en Bogotá-Cundinamarca”, Volumen 2 Estudios y Procesos. Bogotá, 2005

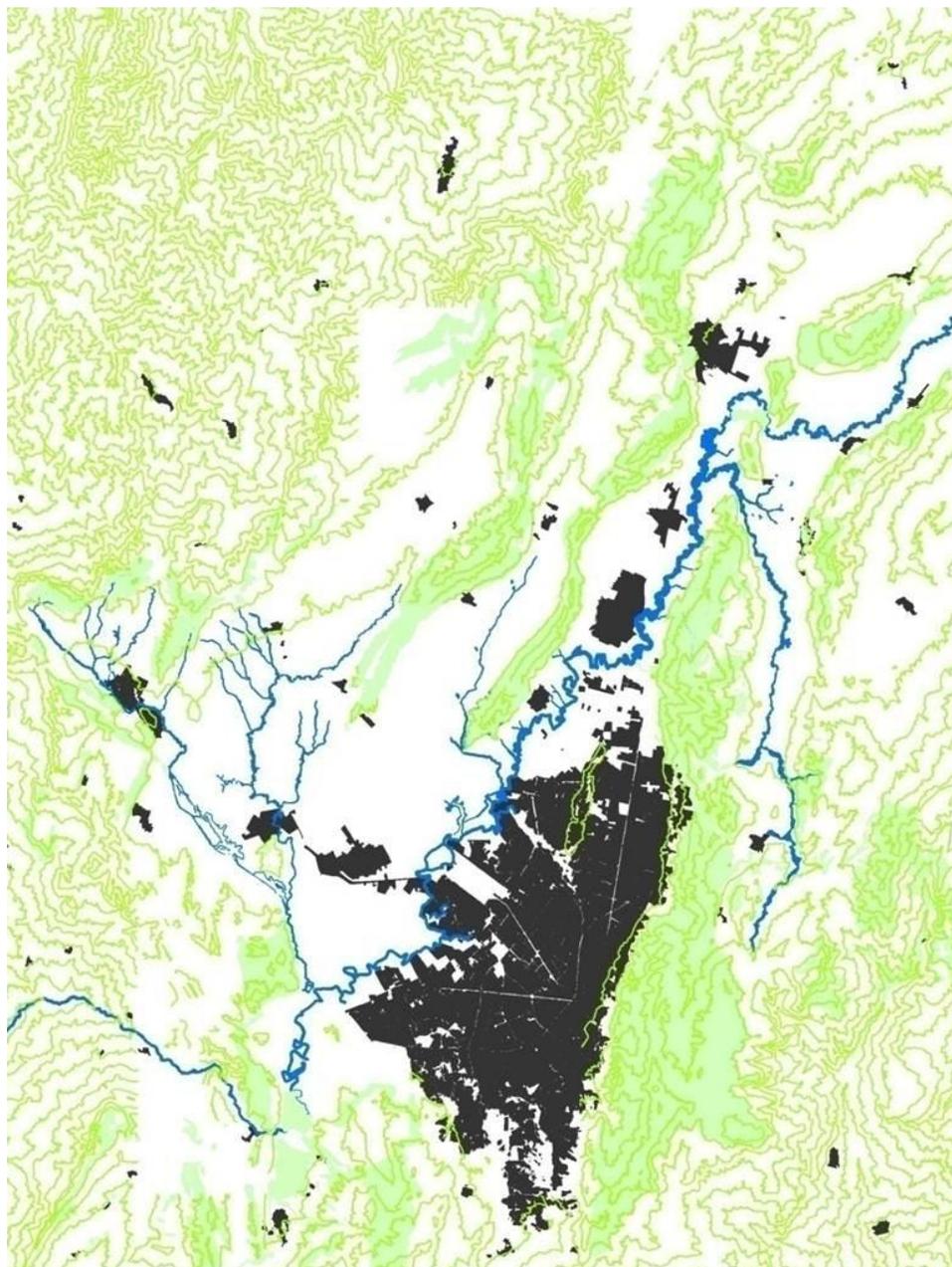
Noriega T. Mario A. “Plan de ordenamiento territorial para Santa Fe de Bogotá D.C Impactos y consecuencias. Tema: ¿Equilibrio Regional?”. Consulta realizada en mayo 2011. Disponible en la página web: [www.institutodeestudiosurbanos.com/univerciudad/bajar-pdf/pot.pdf](http://www.institutodeestudiosurbanos.com/univerciudad/bajar-pdf/pot.pdf).

Programa de Naciones Unidas para Colombia “Bogotá futura: Propuestas sectoriales, informe de desarrollo humano de Bogotá” Bogotá, 2008.

Alfonso R Oscar A.. *Bases para el Análisis Prospectivo de la Región Metropolitana de Bogotá: Usos del territorio y Localización de actividades y Población*. Secretaría de planeación de Bogotá Consultor Bogotá, 2009. Consulta realizada en febrero de 2001. Documento disponible en página Web: [www.sdp.gov.co/resources/usos\\_1.PDF](http://www.sdp.gov.co/resources/usos_1.PDF).

Tau Consultoría Ambiental y Ambiental consultores “Formulación del Macroproyecto Urbano Regional del Área de influencia”. Secretaría de planeación de Cundinamarca. Bogotá, 2008. Consultado en enero de 2011. Disponible en página Web: [www.planeacion.cundinamarca.gov.co/BancoConocimiento/T/ti\\_ir-proyectos-mura/ti\\_ir-proyectos-mura.asp](http://www.planeacion.cundinamarca.gov.co/BancoConocimiento/T/ti_ir-proyectos-mura/ti_ir-proyectos-mura.asp) consultado el 20/06/2011

## Anexo 1. Mapa Bogotá y su región



Fuente: Macroproyecto urbano regional del área de influencia directa del aeropuerto El Dorado Unión Temporal Julio Gómez - GEU Unión Temporal TAU ACON. Presentación Modelo de Ocupación Territorial para los municipios de la Sabana Centro, Sabana Occidente y Soacha. Coordinación General Sonia Duran Smella y Carmenza Saldias Barreneche Versión 3d: José Tiberio Hernández COLIVRI Universidad de los Andes.

## Anexo 2. Mapa Cundinamarca



Fuente: Universidad Nacional de Colombia- Centro de extensión académica. “Convenio interadministrativo 143 de 2004. Diagnóstico de Bogotá, D.C y Cundinamarca”, 2004.Documento electrónico.

### Anexo 3. Cuadro discusiones modelo región

<b>Discusiones sobre el Modelo de región:</b>		
<b>Autoridad</b>	Acuerdos entre autoridades	Nueva autoridad local
	Agencia regional	Organismo regional
	Gobierno metropolitano de un nivel	Gobierno metropolitano a dos niveles
	Gobierno regional	Área metropolitana /Autoridad local
	Anexión	Amalgama de gobiernos locales
	Delegación de un gobierno central	Asignación de competencias
<b>Estructura</b>	Formal	Informal
	Un nivel	Dos niveles
	Impulsado de arriba abajo	Impulsado de abajo a arriba
	Carácter político	Carácter administrativo
	Objetivos de planificación	Objetivos de servicios
	Con autoridad directa	Sin autoridad directa
	Agencia pública	Consorticio

Fuente: Cuadro elaborado por el autor de la presente monografía con base en la información tomada de: Alcaldía Mayor de Bogotá – Secretaría Distrital de Planeación. Balance de la política de integración regional e internacional 2001-2007. Bogotá: 2007. Disponible en Página Web: [www.sdp.gov.co/resources/balance\\_integracion\\_regional\\_2001-2007.pdf](http://www.sdp.gov.co/resources/balance_integracion_regional_2001-2007.pdf).

#### Anexo 4. Mapa Cuenca del río Bogotá

Cuarenta y seis (46) municipios conforman la cuenca, de los cuales 41 tienen la zona urbana en la cuenca



Fuente: Blog Aureliano Campos Orjuela. Maestría en Medio Ambiente y Recursos Naturales. Documento electrónico.

## Anexo 5. Matriz. Conceptos de región

Inicio	Ámbito Territorial	Concepto	Modelo	Criterio
1998	Cuenca Alta del Río Bogotá	La región es un concepto geográfico y como tal una división terrestre en ningún caso arbitraria, la cual es identificada por las características naturales que son comunes al territorio.	Una “región programa” y está compuesta por Bogotá y 27 municipios más, la cual deberá ser administrada de forma.	Geográfico región natural.
1996	Región Metropolitana	Bogotá como eje del desarrollo equilibrado de la región metropolitana a partir de un marco de cooperación con los municipios vecinos	2.574 km. <sup>2</sup> 20 municipios.	Área Metropolitana: relaciones funcionales modelo anillar.
1998	Altiplano Cundiboyacense	La región debe organizarse mediante un criterio geográfico zonas que tienen características comunes en un entorno natural.	Sábana de Bogotá, Valle de Ubaté y Chiquinquirá, Valle de Tunja, Duitama y Sogamoso y zonas de Sumapaz y Fusagasugá	Geográfico: región natural.
2000	Ciudad Región Bogotá Sabana POT.	La construcción de una estructura metropolitana que permita distribuir espacialmente la población y las actividades en un	17 municipios de la sabana: Sibaté, Soacha, Funza, Mosquera, Madrid, Bojacá, Facatativá, El Rosal, Subachoque, Tabio,	Área Metropolitana: relaciones funcionales modelo anillar.

		<p>sistema polinuclear que preserve. funciones y espacios ecológicos primordiales y que este interconectada por una red de equipamientos eficiente. Dos corredores polinucleares: el transversal de occidente y el longitudinal nor-occidente</p>	<p>Tenjo, Zipaquirá, Cota, Chía, Cajicá, Sopó, Tocancipá, y Bogotá D.C.</p>	
2001	<p>El concepto de la mesa de planificación regional: Modelos Concentrado, Desconcentrado y Lineal</p>	<p>Múltiples sistemas dinámicos y complejos entrelazados entre sí, flujo permanente de actores, personas, de energía e información expresados en una red de ciudades que permitan ejercer un planeamiento del territorio productivo y competitivo a largo plazo liderados por una instancia intermunicipal.</p>	<p>Sistema Bogotá Cundinamarca: municipios de Cundinamarca, distrito capital, CAR, contexto nacional e internacional</p>	<p>Modelo Desconcentrado</p>
2004	<p>Región Central</p>	<p>Una región competitiva que genere proyectos que permitan la integración económica, una planificación regional y una política</p>	<p>Conformada por los departamentos de Boyacá, Cundinamarca, Meta y Tolima liderados en cada uno por un eje central como</p>	<p>Modelo Desconcentrado</p>

		de competitividad internacional. Relaciones de diversas escalas que al entenderse y organizarse generan una planificación territorial competitiva.	lo serían Tunja, Villaviceno, Ibagué y Bogotá respectivamente.	
2004	Red de Ciudades: El concepto de la Revisión del POT.	Modelo cerrado a modelo abierto entendido como una red de ciudades y municipios integrados para que logren ser competitivos a nivel internacional y que se tengan acuerdos sobre aspectos diversos de la relación entre Bogotá y sus municipios como en lo ambiental y la conectividad.	Bogotá y los municipios de Cundinamarca integrados para realizar acuerdos internacionales.	Modelo Desconcentrado
2006	Municipios de Borde	Armonizar la relación de Bogotá con sus municipios de Borde discutiendo proyectos sectoriales como el tren de cercanías.	6 municipios borde: Soacha, Mosquera, Funza, Cota, Chía, La Calera y Bogotá.	Área Metropolitana: relaciones funcionales modelo anillar.
2008	Sabana de Bogotá	Área metropolitana enfocado a planes sectoriales como el macro proyecto Urbano	17 municipios de la sabana: Sibaté, Soacha, Funza, Mosquera, Madrid, Bojaca,	Área Metropolitana: relaciones funcionales

		Regional del Aeropuerto El dorado y el Tren de Cercanías	Facatativá, El Rosal, Subachoque, Tabio, Tenjo, Zipaquirá, Cota, Chía, Cajicá, Sopó, Tocancipá y Bogotá	modelo anillar
2008	Subregión	Las mesas de competitividad como un escenario de concertación público y privado que identifique y gestione proyectos de impacto en cada provincia que al trascender lo municipal impacte la competitividad del conjunto de la región.	Mesas Provinciales de Competitividad en Sumapaz, Soacha, Sabana Centro, Sabana Occidente, Tequendama, Alto Magdalena, Guavio y Oriente.	Modelo Desconcentrado
2008	Región Capital	Desconcentrar el desarrollo y consolidar una red urbano regional que garantice la inclusión y el mejoramiento de calidad de vida a largo plazo.	117 municipios de Cundinamarca incluyendo a Bogotá, región central contexto internacional.	Modelo desconcentrado

Fuente: Cuadro elaborado por el autor de la presente monografía con base en la información tomada de: Ardila, Gerardo “Síntesis de evaluación del Estado del arte de los estudios que aportan al tema regional Bogotá-Sabana” En: Ardila, Gerardo. Territorio y Sociedad: El Caso del Plan de Ordenamiento Territorial de la Ciudad de Bogotá. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. 2003. 263-255

## Anexo 6. Cuadro. Modelo regional plan de ordenamiento territorial

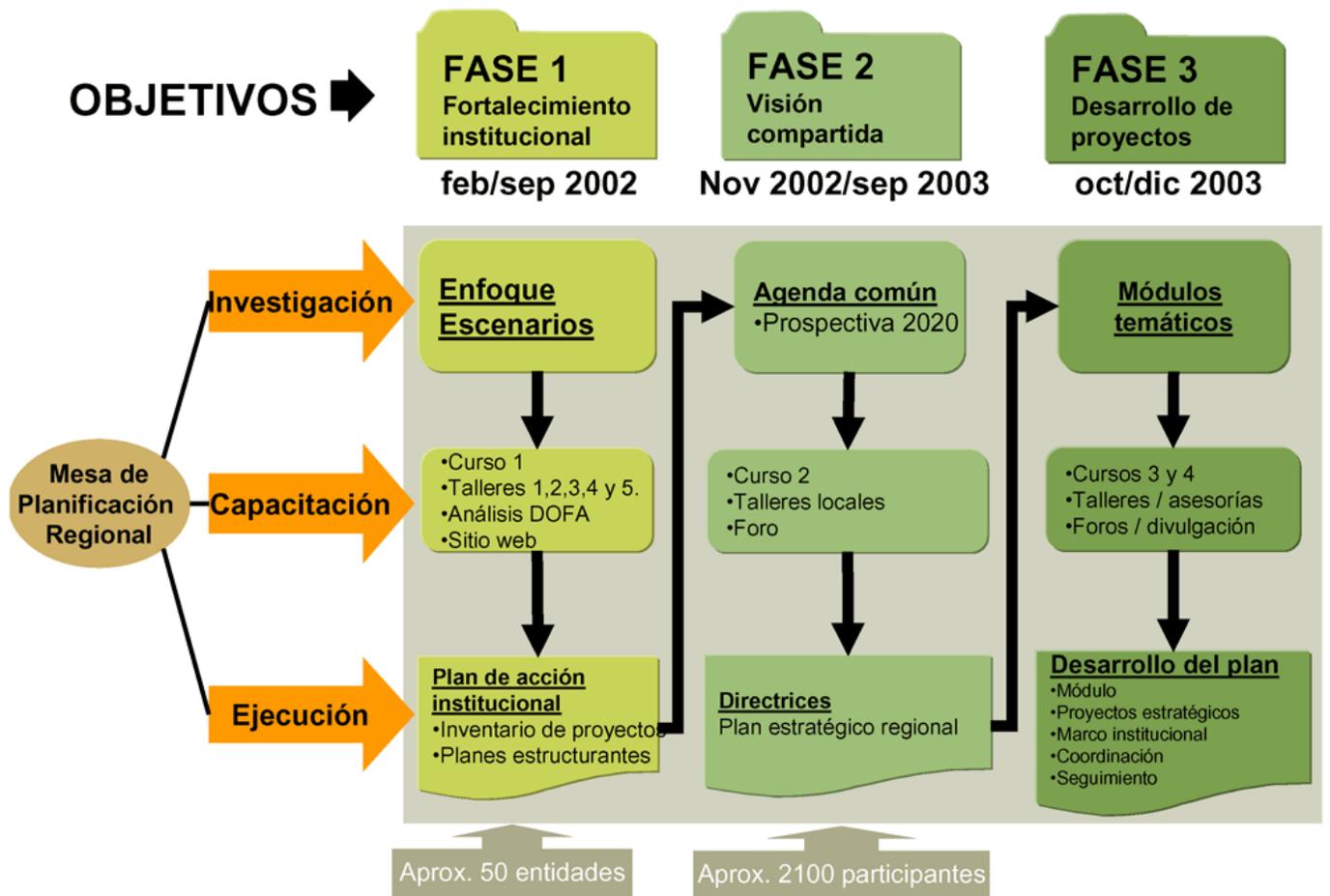
<b>Objetivo</b>	La sostenibilidad expresada en la creación de un territorio regional y la articulación de lo rural.
<b>Ejes</b>	-el medio natural como base del ordenamiento; las condiciones económicas; la construcción de un territorio regional y la articulación territorial rural
<b>Niveles administrativos</b>	Nacional, el regional y el local
<b>Componentes</b>	Sistemas relacionales, <sup>1</sup> suelo regional de protección, corredores ecológicos y áreas protegidas, espacio agrícola regional, espacio regional urbano,
<b>Estructura</b>	Estructura Ecológica Principal Regional"; "territorio rural" y "estructura urbana" conformada por las piezas urbanas y sistemas generales.

Fuente: Cuadro elaborado por el autor de la presente monografía con base en la información tomada de: Alcaldía Mayor de Bogotá - Departamento Administrativo de Planeación Departamental. "POT Decreto No. 190 del 22 de junio de 2004 por medio del cual se compilan las disposiciones contenidas en los Decretos Distritales 619 de 2000 y 469 de 2003". Bogotá, 2004.

---

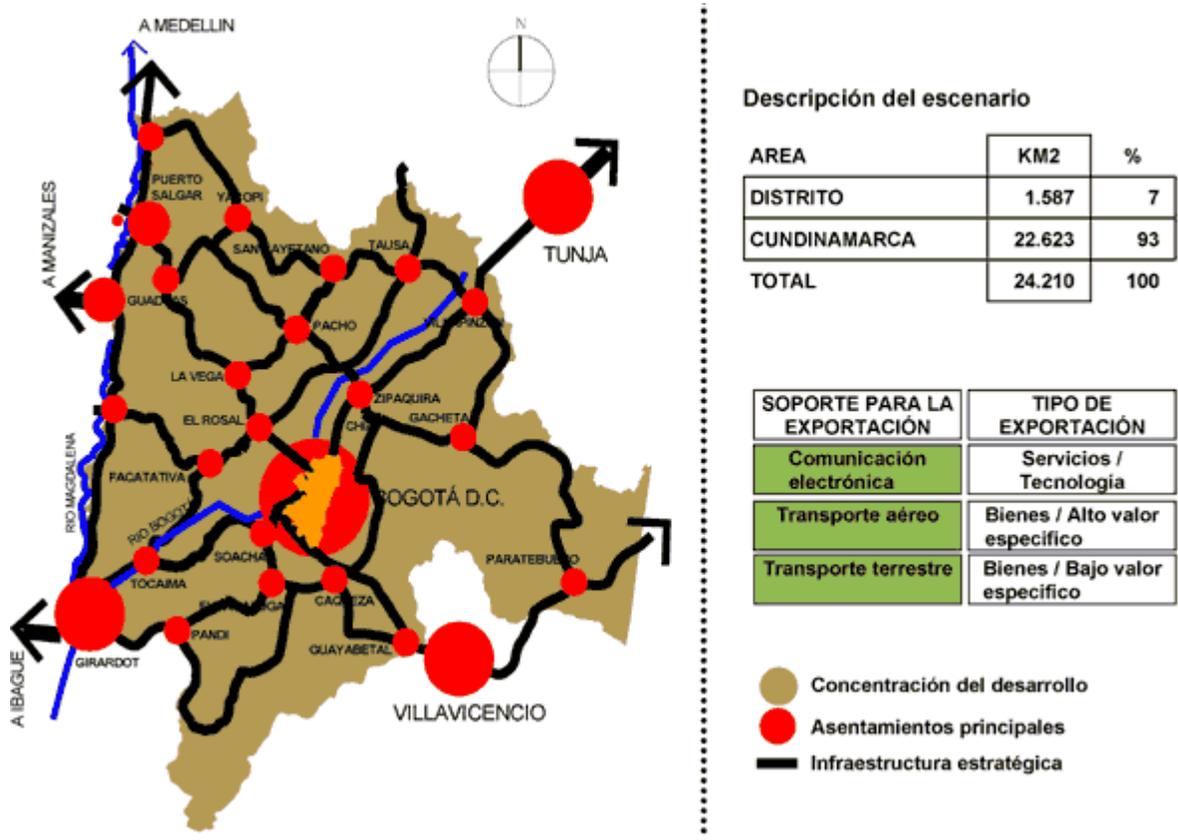
<sup>1</sup> Los "sistemas relacionales" son redes e infraestructuras para fortalecer el transporte regional, sistemas de saneamiento ambiental, infraestructuras de servicios públicos domiciliarios, y el sistema de equipamientos.

Anexo 7. La estructura general de la Mesa de Planificación y del Consejo de Competitividad



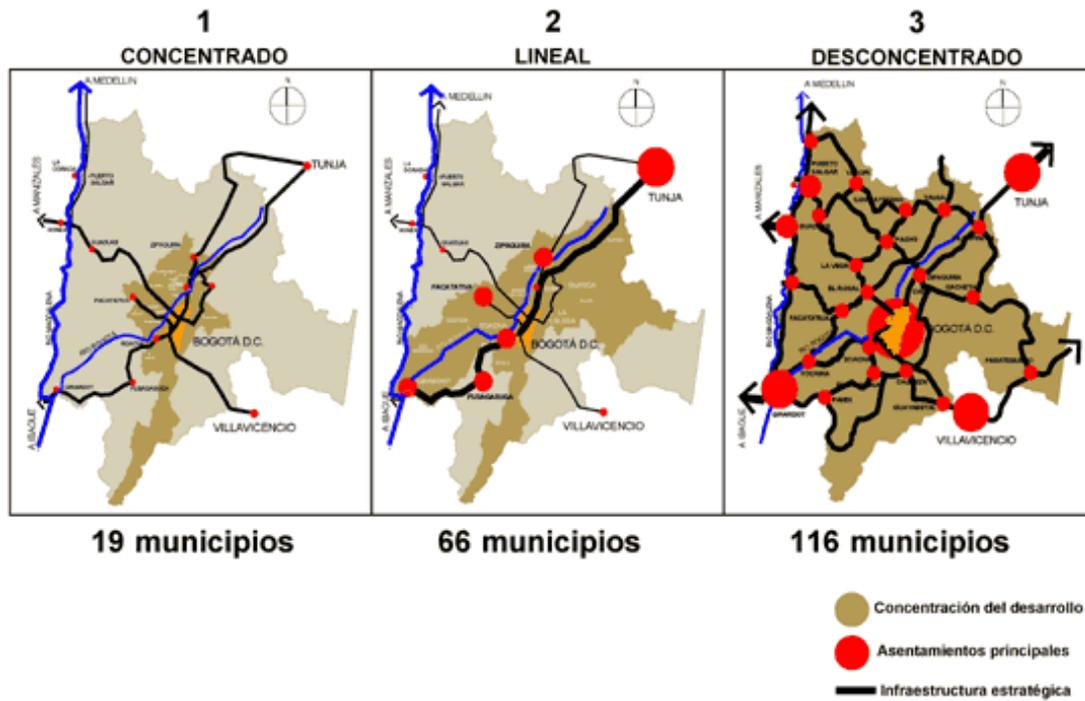
Fuente: Mesa regional de planificación. “Mesa regional de planificación regional Bogotá Cundinamarca: un espacio para unir voluntades”, 2003. Documento Electrónico.

## Anexo 8. Mapa modelo regionalización Mesa De planificación regional Bogotá-Cundinamarca



Fuente: Mesa regional de Planificación. “Mesa regional de planificación regional Bogotá Cundinamarca: un espacio para unir voluntades”,2003. Documento Electrónico.

Anexo. 9 Mapa. Los modelos de ordenamiento territorial concentrado, lineal y desconcentrado



Fuente: Mesa regional de Planificación. “Mesa regional de planificación regional Bogotá Cundinamarca: un espacio para unir voluntades”, 2003. Documento Electrónico.

**Anexo 10. Matriz. DOFA de la Mesa de Planificación Regional Bogotá Cundinamarca y el Consejo Regional de Competitividad**

Fortalezas	Debilidades
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Involucra una pluralidad de actores que garantizaron que dieron importancia al proceso en la agenda política.</li> <li>▪ Mediante el trabajo articulado de los diversos actores involucrados en el proceso se logró llegar a un acuerdo sobre el concepto de región deseado.</li> <li>▪ El método de trabajo permitió formar capacidad técnica e institucional.</li> <li>▪ Se generó un diagnóstico de las condiciones de la región que sirve como punto de partida para crear directrices sobre la integración regional</li> <li>▪ Consolidación de red de actores públicos y privados comprometidos con la Integración regional.</li> <li>▪ La creación de directrices a seguir como</li> <li>▪ La Agenda regional de Ciencia y tecnología que permitió contar con mayor información de los factores problemáticos y las potencialidades de la región.</li> <li>▪ Articulación de las bases de trabajo de la MPRBC y el CRC con los planes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ La sostenibilidad y consolidación de este proceso están limitadas a los arreglos institucionales de carácter informal que, con frecuencia, dependen de un liderazgo político y personalizado.</li> <li>▪ Falta de recursos que garanticen la continuidad del proceso</li> <li>▪ El proceso contó con una escasa participación por parte de los municipios</li> <li>▪ La falta de un marco legal que soporte el proceso</li> <li>▪ Falta de voluntad política para dar prioridad al modelo de integración regional</li> <li>▪ En 2004 la nueva dirección de la CAR decide retirarse del convenio de la MPRBC con el argumento de que ya se habían alcanzado los objetivos técnicos de su interés y que ahora el protagonismo correspondía a las entidades territoriales.</li> </ul>

<p>maestros, los planes de desarrollo y los planes de ordenamiento territorial.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Proceso de construcción de confianza entre entes territoriales</li> <li>• Incorporación de la perspectiva regional en objetivos y proyectos como Plan de Ordenamiento y Planes Maestros.</li> </ul>	
<p><b>Oportunidades</b></p>	<p><b>Amenazas</b></p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ La creación de arreglos institucionales como el acto legislativo 1 de 2003 que dispuso en su artículo 17 adicionar al artículo 306 de la Constitución Nacional que demuestran un grupo de congresistas comprometidos con la Integración</li> <li>▪ El surgimiento de interés por parte de departamentos y ciudades vecinas por hacer el proceso de integración lo cual se vio consolidado en la creación de la Región Central</li> <li>▪ La existencia de un Plan Maestro de Abastecimiento de alimentos</li> <li>▪ Mejora en la imagen internacional de Bogotá</li> <li>▪ La existencia de un concepto de región deseable</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ El descenso de la actividad de la MPRBC desde el año 2004 ha hecho que las tareas de seguimiento y formulación de la política de integración regional ha hecho que no tengan liderazgo político y el direccionamiento estratégico requerido.</li> <li>▪ Concentración en proyectos locales que no se articulan con lo regional</li> <li>▪ Ausencia de Ley de Ordenamiento Territorial que brinde un marco jurídico al proceso.</li> <li>▪ Dificultad en lograr desconcentración de actividades en Bogotá</li> </ul>

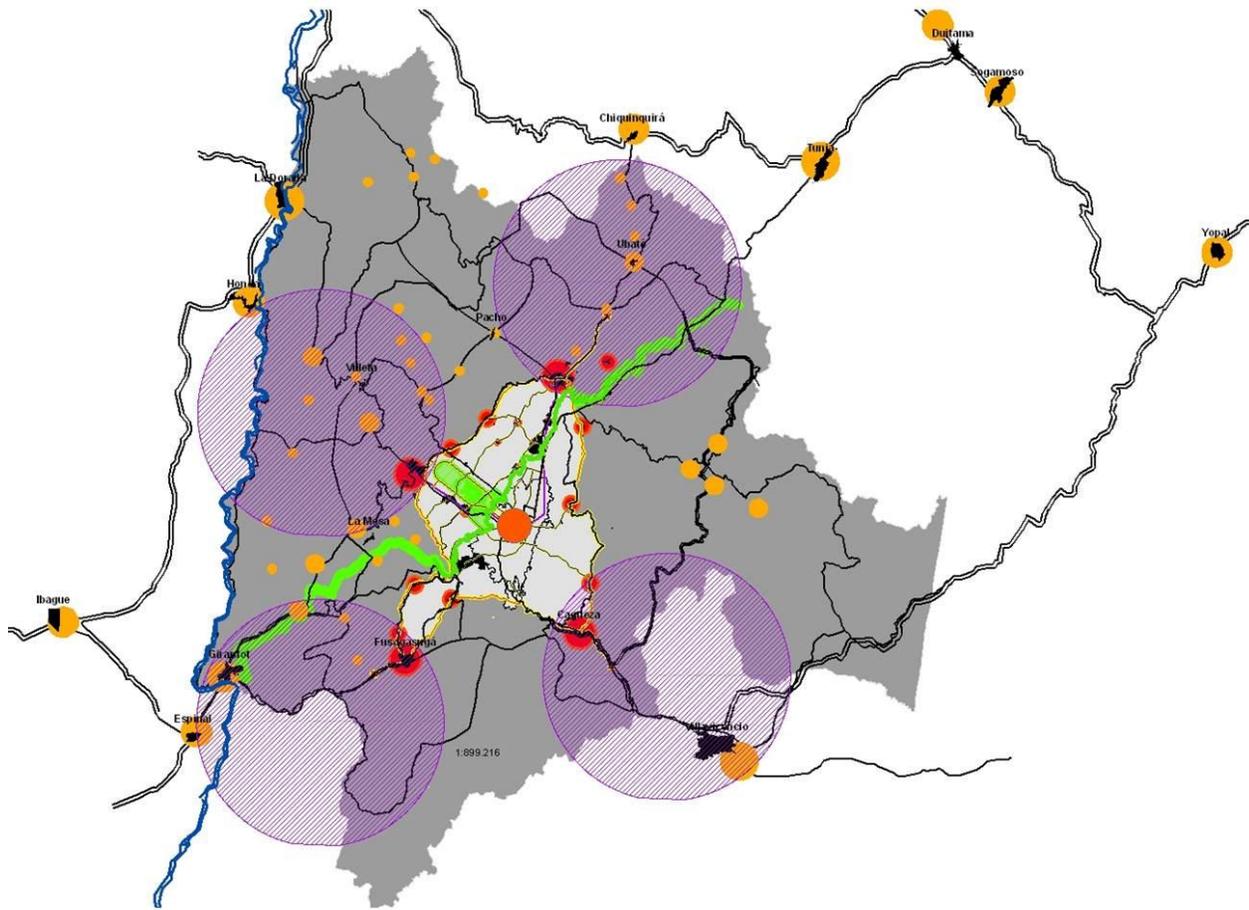
Fuente: Cuadro elaborado por el autor de la presente monografía con base en la información tomada de: Alcaldía Mayor de Bogotá – Secretaría Distrital de Planeación. Balance de la política de integración regional e internacional 2001-2007. Bogotá: 2007. Disponible en Página Web: [www.sdp.gov.co/resources/balance\\_integracion\\_regional\\_2001-2007.pdf](http://www.sdp.gov.co/resources/balance_integracion_regional_2001-2007.pdf).

## Anexo 11. Mapa. La región central



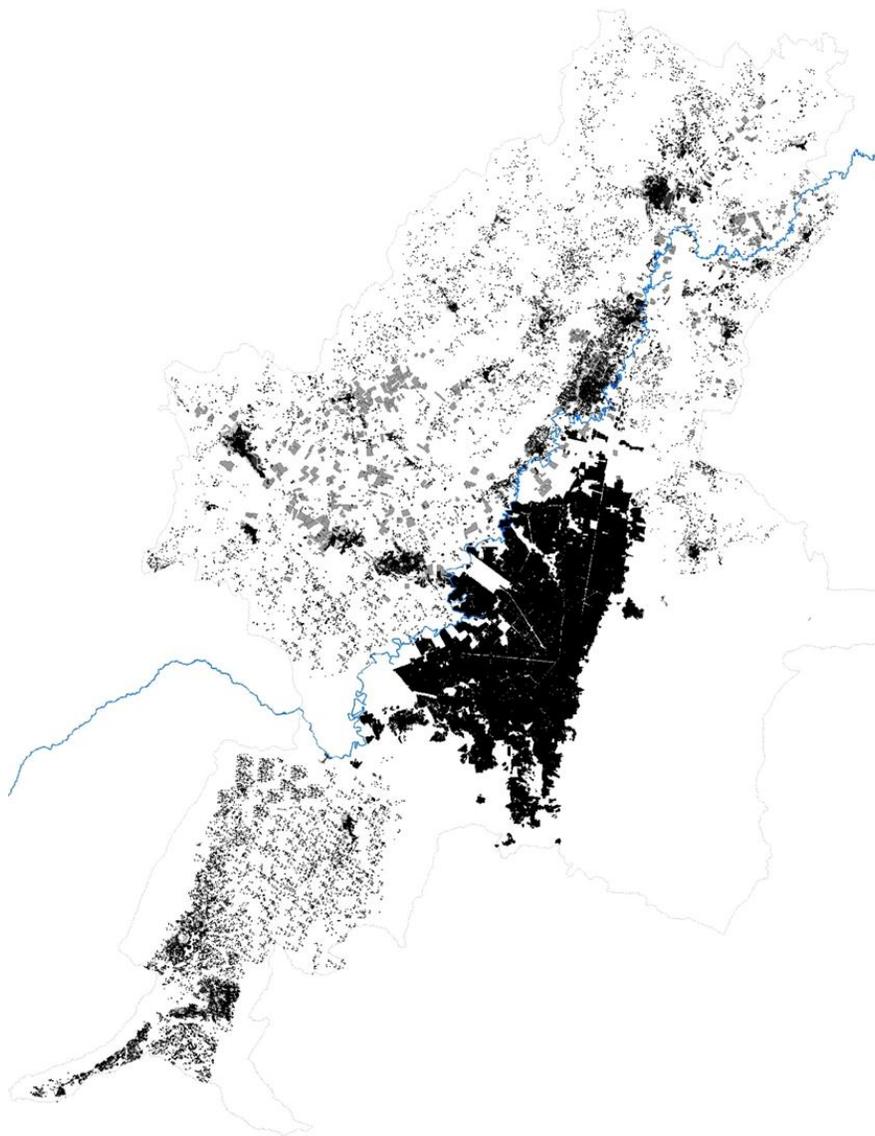
Fuente: Alcaldía Mayor de Bogotá y Universidad Nacional de Colombia “Región central de Colombia: aportes para una caracterización de los territorios que la conforman, Boyacá Meta, Tolima, Bogotá Cundinamarca” Bogotá- Colombia 2004. Documento Electrónico.

## Anexo. 12 El Modelo de Ocupación Bogotá – Sabana



Fuente: Macroproyecto urbano regional del área de influencia directa del aeropuerto El Dorado Unión Temporal Julio Gómez - GEU Unión Temporal TAU ACON. Presentación Modelo de Ocupación Territorial para los municipios de la Sabana Centro, Sabana Occidente y Soacha. Coordinación General Sonia Duran Smella y Carmenza Saldías Barreneche Versión 3d: José Tiberio Hernández COLIVRI Universidad de los Andes.

### Anexo 13 Ocupación de la sabana en 2008 Según imagen satelital POT



Fuente: Macroproyecto urbano regional del área de influencia directa del aeropuerto El Dorado Unión Temporal Julio Gómez - GEU Unión Temporal TAU ACON. Presentación Modelo de Ocupación Territorial para los municipios de la Sabana Centro, Sabana Occidente y Soacha. Coordinación General Sonia Duran Smella y Carmenza Saldias Barreneche Versión 3d: José Tiberio Hernández COLIVRI Universidad de los Andes.

#### Anexo 14. Cuadro de hitos a nivel nacional

Año	Origen	Aporte
1954	Decreto Legislativo 3640 del 17 de diciembre 1954.	El territorio del Distrito Especial de Bogotá será el del actual Municipio de Bogotá, adicionado con el de los Municipios circunvecinos.
1986	La elección directa de administraciones municipales y departamentales.	Proceso de descentralización administrativa y fiscal, que le han abierto espacio a la actuación local
1989	Ley de Reforma Urbana (Ley 9 de 1989)	El proceso de implantación de la planeación territorial.
1990	Fondo nacional de desarrollo regional	Mediante el cual el Gobierno Central transfiere recursos fiscales a cada una de las regiones, para la materialización de proyectos y obras de desarrollo e impacto regional, provincial y local.
1991	Constitución Nacional	Establece las bases para que el legislador pueda definir la naturaleza de la región
1993	Estatuto Orgánico de Bogotá (Decreto 1421 de 1993)	Dota a la ciudad de los instrumentos necesarios para alcanzar una mayor autonomía

		política, administrativa y fiscal; suprime la coadministración entre el nivel central y el Concejo
1993	Ley ambiental Ley 99	Título IX de las funciones de las entidades territoriales y la planificación ambiental
1994	Ley orgánica del Plan de desarrollo Ley 152 de 1994	Art.41 : planes de acción de las entidades territoriales con base en planes generales departamentales o municipales
1997	(Ley 388 de 1997)	la introducción de instrumentos específicos de ordenamiento que establecieron un marco de criterios y obligaciones para expedir el Plan de Ordenamiento Territorial de los municipios

2000	Ley 614 de 2000	Adiciona a la ley 388 de 1997 Comités de integración territorial para la adopción del POT.
2000	Decreto 932 de 2000	Art.2 Disposiciones para la revisión de los planes de ordenamiento.
2003	CONPES Nacional 3256	Sólo con la concurrencia de distintos actores de todos los ámbitos territoriales sería posible construir y consolidar la integración regional.
2004	Ley 902 de 2004	Modifica artículo 15 de la ley 388 de 1997 que se refería a las normas urbanísticas y vigencia y revisión de los POT

Fuente: Cuadro elaborado por el autor de la presente monografía con base en la información tomada de: Mesa de planificación regional Bogotá Cundinamarca y centro de naciones unidas para el desarrollo regional: “De las ciudades a las regiones: desarrollo regional integrado Bogotá-Cundinamarca”. Volumen 1 Soporte técnico. Bogotá. 2005.

## Anexo 15. Cuadro de hitos a nivel distrital

Año	Nombre	Descripción
1990	Misión Bogotá S XXI	El proyecto tenía como misión principal promover una reflexión sistemática y participativa sobre el futuro de mediano y largo plazo de Bogotá.
1994	“Plan Estratégico Bogotá 2000”	Entre sus objetivos conviene resaltar el de “consolidar a Bogotá como eje del desarrollo equilibrado de la región metropolitana a partir de un marco de cooperación con los municipios vecinos”
2000	Decreto distrital 1110 de 2000	Se adecua el POT de Bogotá , según lo dispuesto en la resolución 0621 de 2000 dictada por el Ministerio de Medio Ambiente.
(2001-2004)	El Plan de Desarrollo “Bogotá para vivir Todos del Mismo Lado”, Administración de Antanas Mockus.	Formuló por primera vez desde el Distrito una política de integración regional con el objetivo específico, asociado a la productividad.
2003	Ley 810 de 2003	Art.12 reglamenta las revisiones del POT y amplía a 90 días el plazo de estudio de este por parte del Concejo de Bogotá
2004	Revisión POT, Decreto 190-2004	Compila los decretos 619 de 2000 y 469 de 2004

Cuadro elaborado por el autor de la presente monografía con base en la información tomada de: Mesa de planificación regional Bogotá Cundinamarca y centro de naciones unidas para el desarrollo regional: “De las ciudades a las regiones: desarrollo regional integrado Bogotá-Cundinamarca”. Volumen 1 Soporte técnico. Bogotá. 2005

**Anexo 16. Cuadro. Hitos promovidos de manera articulada**

Articulados	Nombre	Descripción
(Ley 29 de 1990)	(Ley 29 de 1990 y Acuerdo 05 de 2002)	Por la cual se dictan disposiciones para el fomento de la investigación científica y el desarrollo tecnológico. La regionalización de la política de ciencia y tecnología.
	Plan Maestro del Aeropuerto El Dorado	Condujo inicialmente a la construcción de la segunda pista.
1999	La creación de los Consejos Asesores Regionales de Comercio Exterior nación/distrito	
2001	la creación, entre la Alcaldía Mayor de Bogotá, la Gobernación de Cundinamarca y la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR), de la Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca (MPRBC)	Ente encargado de articular las relaciones y concertar entre los diferentes actores.

Cuadro elaborado por el autor de la presente monografía con base en la información tomada de: Mesa de planificación regional Bogotá Cundinamarca y centro de naciones unidas para el desarrollo regional: “De las ciudades a las regiones: desarrollo regional integrado Bogotá-Cundinamarca”. Volumen 1 Soporte técnico. Bogotá. 2005.

## **Anexo 17. Entrevista. Carolina Chica. Junio 2011.**

*¿Porque cree que se tomó la decisión de darle un giro a lo que se venía haciendo en la Mesa de integración regional y suscribir lo de región capital?*

C.C: “No se está acabando el proceso de la Mesa, al contrario, se reconoce el proceso y las recomendaciones en materia de política pública que surgieron en la Mesa y desarrollarlo. Esta tenía un tiempo perentorio porque era un convenio de cooperación Distrito-Gobernación con Naciones Unidas y no podía extenderse indefinidamente en el tiempo. Lo que se hace es reconocer que la Mesa fue importante, que identifiqué procesos estratégicos en los que se debía actuar como región y darle continuidad al legado de la Mesa con un nuevo enfoque no tan urbano, pues la Mesa reconocía el proceso de integración regional pero haciendo énfasis en las realidades metropolitanas y lo que nosotros pensamos es que el fenómeno regional, si bien es cierto, es metropolitano también trasciende a otros escenarios, también tiene que ver con la incorporación de lo rural que siempre está presente cuando existen desarrollos urbanos tan grandes como Bogotá y su área de entorno inmediato, entonces, lo que nosotros pensamos o buscamos con Región Capital es reconocer que la regionalización va mas allá de un fenómeno metropolitano que debe incorporar dinámicas rurales, que el desarrollo no puede ser desequilibrado. Uno no entiende porque si el 100% del agua de Bogotá viene del Departamento de Cundinamarca y el 65% de los alimentos también, en las zonas rurales es en donde se concentra la miseria de la región, entonces, lo que se buscaba era un proyecto más ambicioso que no gire en torno a lo metropolitano ya que eso es lo más fácil de solucionar y sobre eso ya se viene levantando políticas, lo que se necesita es un desarrollo regional que no gire en torno a un ente que es evidente para todos, sino que pudiéramos visualizar otros entornos subregionales que hacen parte de toda la estructura que gira alrededor del centro metropolitano , pero si se piensa en otras subregiones podríamos equilibrar las condiciones de vida entre lo urbano y lo rural y hacer justo el desarrollo para que los que nos dan los alimentos también tengan la oportunidad de tener acceso a servicios y bienes públicos que son necesarios para mejorar la calidad de vida, entonces, lo que hay es una evolución del proceso y lo que se pensó es en trascender las realidades urbanas, reconocer el entorno rural y reconocer que los bienes y servicios ambientales, paisajísticos y alimentarios hacen parte de la región y queremos es encontrar estrategias de desarrollo que permitieran armonizar las dinámicas entre lo urbano y lo rural y que nos permitan que las personas que se encuentran la miseria también hagan parte de los procesos de desarrollo que están en las urbes pero involucrándolos. Fue un proceso de evolución, no fue cortándolos sino dándole

seguimiento y darle un giro, pues se veía que teníamos enormes diferencias, ya que era un territorio de contrastes. Viendo a Cundinamarca la vemos como el corazón de Colombia en donde uno encuentra municipios muy ricos en donde está el valor de tributación per cápita más grande del país y otros donde se mueren de hambre. Lo que queríamos era ver como se llevaban a cabo programas de desarrollo económico y social que permitieran equilibrar esas diferencias que existen entre Bogotá y Cundinamarca y al interior de Cundinamarca.”

*¿Se creó el comité técnico de región capital para el seguimiento al proceso. Como actuaron las personas del Comité?*

C.C: “Cuando se crea región capital Bogotá Cundinamarca se crea mediante un convenio interadministrativo entre las dos administraciones. En el marco de ese comité interadministrativo existe un comité interinstitucional, no tiene el nombre técnico, allí tienen asiento secretarios de planeación, de hacienda, de gobierno de ambas administraciones y el asesor del alcalde mayor mas la secretaria de región capital integración regional. Se reúnen 2 veces por año y se hace seguimiento a la agenda de integración regional que tiene 23 temas específicos que están en el acuerdo. Se discuten los avances de estos temas y los obstáculos. Además se intentan encontrar salidas para dar cumplimiento a los planes de desarrollo. Ese comité está acompañado por una secretaria técnica que se reúne una vez al mes o cada dos meses y se tratan los temas operativos y de acá se llevan los temas grandes al comité. LA parte ejecutiva de todos los acuerdos es siempre difícil porque no solo media el interés, la capacidad técnica de las personas que trabajan sino también el interés político de las partes.

Y es cuando se ve que las cosas no siempre son fáciles, hemos tenido una coyuntura complicada porque la secretaria técnica se ejerce una parte por la secretaria de planeación del distrito y otra parte por la secretaria de región capital integración regional y dadas las estructuras diferentes que tenemos en el distrito y en la gobernación para actuar de manera regional se dificulta mucho la interlocución, entonces sí, se tiene un escenario donde se puede reunir y discutir pero en la practica la secretaría de la región capital es un cuerpo ejecutivo que tiene interlocución directa con cada una de las secretarías de la gobernación para llevar posiciones unificadas frente al distrito frente a temas de integración regional no así el distrito, entonces el trabajo se vuelve dispendioso porque el mecanismo de interlocución con el distrito se fragmenta entonces, termina siendo la gobernación de Cundinamarca con la secretaria de gobierno del distrito, con la secretaria de gobierno económico, con la secretaria de educación del distrito y así sucesivamente entonces mientras aquí intentamos tener una política que aglutine a las diferentes entidades y llegar con una posición frente al distrito

unificada como gobernación, en el distrito es difícil encontrar esa interlocución como armonizada como coordinada a su interior y allí se fragmenta y la planificación regional se vuelve muy sectorizada y eso hace muy difícil que nos pongamos de acuerdo en la ejecución de proyecto. No ha sido un obstáculo insalvable pero si vamos a ritmos diferentes y todo se vuelve más dispendioso llevar a cabo cualquier proyecto.”

*¿Cómo se percibe la relación de la nación y de la sociedad civil con el proceso que van manejando en región capital?*

C:C “La nación la ha integrado, se ha visto que la nación ha dado apoyo al proceso de integración Regional, por un lado existe un Conpes sobre región capital que por supuesto fue apoyado por el DNP también existe un Conpes para el tren de cercanías que es un proyecto de integración regional, entonces yo veo que la nación es consciente del proceso de integración entre el distrito y el depto. Y ha creado mecanismo para dar apoyo a ese proceso. a nivel de la sociedad civil creo que es un punto en el que hay que trabajar y yo veo una diferencia gigantesca entre región Caribe y región capital, por ejemplo región Caribe es un proyecto con una identidad cultural muy arraigada. La gente no sabe cuál es el contenido de región Caribe, son pocos los ciudadanos comunes y corrientes que saben algo de este proyecto, pero su identidad cultural y su bandera política que los une, diferente es en la región capital Bogotá-Cundinamarca, que aunque tiene un marco programático muy claro con proyectos muy importantes como es el de estructurar una zona de servicios en torno al aeropuerto el dorado lo que implica la armonización de planes territoriales dentro de los municipios del Depto. y del distrito capital, el tren de cercanías, proyectos de protección ambiental, digamos que ya existe una temática muy desarrollada pero la gente al preguntarles no tiene ni idea ni tampoco tiene identidad cultural. Nosotros estamos trabajando en la identificación de elementos identitarios para que la gente se sienta orgullosa de pertenecer a la región Bogotá- Cundinamarca, Pero esto va a tomar un tiempo comenzando por algunas personas que al hacer las aproximaciones en temas culturales se nota que los jóvenes cundinamarqueses prefieren decir que son de la capital y no de Cundinamarca, porque no sienten pertenencia hacia su territorio y si se quiere construir una región debemos comenzar por sentirnos orgullosos de ella; si a un bogotano le preguntan que si pertenece a Cundinamarca él no tiene ni idea que Bogotá también es la capital de Cundinamarca entonces, en la parte social hay un camino muy largo por recorrer primero presentando porque necesitamos un proyecto de integración regional, porque es importante actuar en conjunto y según do un tema cultural que va a ser muy complicado y es hacer que la gente se sienta orgullosa de su territorio y que los cundinamarqueses recuperen el orgullo de ser cundinamarqueses que hay a un elemento de

pertenecía y eso no se va solucionar pronto sino es un proceso de construcción de identidad y eso es lo que queremos. En este momento estamos trabajando con la academia de historia de Cundinamarca en la identificación de esos elementos comunes entre Bogotá y Cundinamarca en reconocer cuál es el acervo histórico que nos hace hermanos y en reconocer el patrimonio cultural que existe en ambos territorios que nos convierten en una masa con unos valores comunes en términos de cultura de artistas de música de folclor y que nos podrían ayudar a difundir el mensaje de la integración regional”.

*¿Frente al cambio de administración uno se pregunta que se está haciendo desde región Capital para darle continuidad del proceso?*

C.C: “El primer paso fue la prolongación del proceso interadministrativo pues este se acababa en diciembre de 2010 y se prorrogó por dos años más. De esta forma se podía garantizar que a mediados de la próxima administración ellos decidieran si se daba o no continuidad pero que no lo decidieran las nuevas administraciones recibiendo el mandato.

La creación de la secretaria de región capital también busco darle institucionalidad al proceso de región capital, desde la gobernación de Cundinamarca entonces queda en la reforma administrativa que se hizo a la gobernación y queda como una entidad responsable del proceso de integración regional y adicionalmente en el marco del desarrollo del convenio interadministrativo que dio vida a la región capital también existe un comité jurídico el cual estuvo trabajando y acompañando todo el proceso y la discusión del ley orgánica y ordenamiento territorial y ahora se aprueba esa ley y el trabajo para los próximos meses consiste en presentar la propuesta de ordenanza que permitiera crear la región capital Bogotá Cundinamarca como lo establece la constitución y como lo establece la ley orgánica de ordenamiento territorial en el entendido en que buscamos una región administrativa y de planificación que será en el corto plazo lo que se tiene (el convenio, la secretaría ) se intenta ajustar los mecanismos de comunicación con el distrito que son las talanqueras del proceso que hemos tenido desde la gobernación y ya en el largo plazo buscaríamos desarrollar la LOOT.”

*¿Cuáles serían los principales avances y dificultades que tiene el proceso de integración regional?*

C.C: “ Creo que entre los principales avances creo que es lograr visibilizar el proceso de integración regional Bogotá Cundinamarca, y que se está afianzando a nivel sectorial ; en la secretaria de ambiente en la secretaria de salud existen proyectos que son región capital, en competitividad también , entonces creo que los funcionarios de la administración están comenzando a incorporar en

su lenguaje y en sus prácticas administrativas los procesos de integración regional y eso es una ganancia muy importante porque nos permite que los planes de desarrollo incorporen la visión regional por lo tanto se trabaje como una política pública como ganancia también veo que logramos conseguir un convenio interadministrativo que dio vida a la región y que es pionero en el país porque la región pacífico, la región Caribe, el eje cafetero no tienen un acuerdo interinstitucional que formalice ese vínculo, digamos que son más movimientos políticos que si giran alrededor de algunas propuestas programáticas pero que todavía no han vinculado la institucionalidad, nosotros si logramos crear un convenio que diera vida a un convenio regional. También veo como una ganancia que hayamos podido apoyar e incidir en la LOOT, que es muy perfecta si pero que da algunas directrices y que reconoce las regiones administrativas y de planificación que en algún momento estuvieron en riesgo porque se quieren eliminar del proyecto de ley y que además le da el carácter especial a Bogotá para que nosotros podamos trabajar en torno a una región con el distrito capital y veo que como los retos todavía en materia institucional es dar paso a esa región administrativa y de planificación que nos permita superar todos los procesos administrativos para poder llevar a cabo un proyecto, aquí nos toca hacer contratos bilaterales cada vez que tenemos una iniciativa de integración y un contrato se demora en el mejor de los casos tres meses, entonces si es necesario crear una región administrativa y de planificación con recursos que permita superar las dificultades administrativas de estar todo el tiempo creando proyectos individuales, que es importante trabajar en el desarrollo de una empresa de desarrollo territorial que también sea como el brazo ejecutivo de la región administrativa y de planificación. Como dificultad, la parte institucional y es la diferencia que existe en la forma de abordar el proceso a nivel del distrito y a nivel de la gobernación, pues no tenemos un par en el distrito y eso ha dificultado el proceso de interlocución porque se vuelve muy desgastante para la gobernación ya que toca hacer aproximaciones sectoriales en lugar de tener un escenario donde uno pueda armar proyectos comprensivos porque uno no sabe que quien esta de interlocutor del distrito tiene la capacidad de convocar a todos sus sectores.

El tema de la identidad cultural también es una dificultad porque el día que tengamos que someter eso a un voto de apoyo político pues no va ser una tarea fácil. alguna vez pensamos en un voto pedagógico estilo región Caribe pero sabíamos que nos arriesgábamos porque allá tenían como antes el carnaval de barranquilla e hicieron una propaganda institucional que decía somos la región Caribe y todo el mundo voto Caribe, en cambio acá no tenemos esa posibilidad, entonces es como dar a conocer el tema a nivel de las comunidades y que estas se comprometan con un proyecto de integración regional y como otra dificultad veo la disponibilidad de recursos y es bueno que una vez

tengamos canales institucionales que funcionen y que sean más claros es de donde obtenemos financiación para proyectos de carácter regional. La LOOT le corto de tajo la posibilidad a las regiones de planificación al usar proyectos de regalías, lo deja solo para las regiones de gestión y planificación. El texto conciliado debe salir en estos días, y veo que es un proyecto amañado porque lo que garantizo es que los recursos de financiación de regalías se fueran a regiones de gestión y planificación las cuales son cualquier tipo de asociación temporal entre entidades territoriales, ni siquiera específica cuales entonces se pueden asociar dos municipios, dos departamentos, un distrito y un departamento, lo que sea pero no tienen un carácter permanente en el tiempo y se asocian durante el tiempo de ejecución del proyecto conjunto los cuales son financiados con regalías pero establece específicamente que esos recursos no pueden ser asignados a las regiones administrativas y de planificación y que estas se deben financiar con recursos propios, y esto genera disparidad pues Bogotá tiene asignados más recursos que los que tiene Cundinamarca. Además de la financiación también debe haber mecanismos de armonización tributaria y fiscal entre ambos territorios pensando en un fondo de compensación, lo cual es un reto y una necesidad, pues si se va a hablar de región y de disminuir las brechas se debe hablar de fondos de compensación con esquemas ágiles que permitan trasladar recursos hacia zonas rurales que son pobres pero importantes. Me parece que aun que se ha avanzado lentamente lo que se ha hecho no tiene retroceso y se van dejando hitos y me sorprendió que nosotros venimos haciendo un trabajo en la provincias y las comunidades como uvate, oriente rio negro dicen que la regionalización es un proceso que no tiene reversa porque ella saben que las acciones aisladas no conducen a procesos de desarrollo de largo plazo y el trabajo de manera conjunta y armonizada de percibir los beneficios de integración y ver que se puede ofrecer desde sus territorios a la integración regional, lo cual es una ganancia, ya no es un tema ajeno a todos los individuos, entonces vemos que poco a poco se va construyendo un discurso y que a pesar de tener que solucionar problemas institucionales vamos por un buen camino.

Otra de las dificultades es el de generar un ambiente político favorable a la integración regional y nosotros hemos fallado al darle un carácter muy técnico a la integración regional y no acercarnos a las bancadas Políticas tanto del distrito como del departamento en senado y cámara, efectivamente, sean abanderados del proceso de integración regional. En este momento se están dando a conocer en la provincia a candidatos y a corporaciones públicas porque sabemos que esa es la forma de dar garantía para las próximas administraciones, incluso hemos logrado la firma de expresiones de interés por parte de los candidatos y de las comunidades para que se comprometan a incorporar en sus programas y en sus planes de gobierno el tema de la integración regional y hemos tenido éxito en la

firma de las expresiones de interés, pero ese es un trabajo que requiere que las nuevas generaciones de líderes políticos y mandatarios generen conciencia en torno a los proyectos de integración regional y decidan darles continuidad y entonces tenemos un trabajo grandísimo con el congreso de la república con los próximos candidatos para que efectivamente desde el legislativo se garanticen el diseño de políticas públicas que nos permitan llevar a cabo el proceso de integración regional que le den un impulso político, la integración regional no es técnica exclusivamente y debe tener el respaldo político y el apoyo de las autoridades y de la comunidad para que no fracase”.

## **Anexo 18. Entrevista. Claudia Hoshino. Junio de 2011**

*¿En qué consistió el apoyo del Centro de Desarrollo Regional de Naciones Unidas en el proceso de integración regional?*

CH: “La razón por la cual esta organización está en Bogotá es porque Bogotá nos ofreció junto con otras ciudades de América latina servir de anfitriona para la oficina que es una oficina que tiene un cubrimiento para América latina y el Caribe. Se firmó un convenio en el año 1997 con la alcaldía mayor de Bogotá y quedo seleccionada dentro de las ciudades anfitrionas y hubo un lapso en que estuvimos resolviendo una serie de trámites para instalar la oficina con la cancillería pero en el 2002 con la posición de Antanas Mockus –y Carmenza estaba ahí además- realmente la oficina empezó a operar. Antes nosotros teníamos un mandato de desarrollo regional, como nuestro nombre lo indica, y fue como la oportunidad para que la oficina empezara a funcionar oficialmente con todos los respaldos y Mockus motivado por Carmenza y por la gente lo rodeaba se interesó en el tema regional. Álvaro Cruz que estaba de gobernador también se interesó, fue algo bastante fácil en el sentido de que ellos no presentaron ningún conflicto, fue una voluntad de querer hacerlo, y lo hicieron, e invitaron luego al director de la CAR.

¿Que paso con nosotros? Como teníamos este mandato regional acordamos con Mockus y todo el equipo que era la mejor manera de utilizar la fortaleza de este centro para poder impulsar este proyecto. Cuando nosotros iniciamos esto, las conversaciones con Mockus (alcaldía) y planeación.

¿Dijimos que hacemos? No había recursos asignados a esto y nosotros teníamos algunos recursos asignados al interior del convenio, entonces lo que yo sugerí es que se utilizaran estos recursos para poder dejar un documento de proyecto que pudiera darle inicio a la Mesa de planificación. Entonces, nosotros financiamos por decirlos de alguna manera, a partir del convenio con Bogotá lo que fue el documento de proyecto de la Mesa de planificación regional, definimos objetivos, alcance, es decir, todo lo que quiere decir el marco lógico de lo que era. Se definió presupuesto también. Las entidades (alcaldía, gobernación y CAR) que ya estaban involucradas se comprometieron a aportar recursos: una tercera parte cada una fue inicialmente. Los recursos iniciales fueron de unos 2 y medio millones de dólares. Eso lo discutimos con Mario Noriega, nos acordamos y el proyecto se inició. Al final invitamos al PNUD para que administrara el proyecto. Entonces se armó todo. Se conformó y se dio inicio en octubre noviembre de 2001 y nos comprometimos a apoyar la iniciativa como secretaria técnica, entonces el resto es historia y durante el proceso. Del 2001 al 2009 el proyecto se cerró con Naciones Unidas a comienzos de la administración actual o sea 2008 con región capital.

¿Que hicimos nosotros? Somos un centro de investigación, capacitación y asistencia técnica en temáticas de desarrollo regional independiente de estar en la cabeza del organigrama como parte de la Junta del comité permanente. Nosotros nos encargamos casi exclusivamente del proceso de capacitación la cual fue la estrategia que convinimos y que afortunadamente nos apoyaron en esto y que creyeron que era la forma de desatar un proceso de aprendizaje conjunto. Cuando se inició la Mesa de planificación no había nada y se pasó además de una oposición clara entre gobernador y alcalde, histórica pelea de tira y afloje permanente, a construir un proceso de fortalecimiento institucional y de capacidades que fue lo que le dio el nombre de Proyecto de capacidad técnica para el desarrollo integral de Bogotá-Cundinamarca y ese fue un proceso de aprendizaje conjunto de aprender a conocerse a discutir a reconocer un territorio conjunto con todo lo que eso implica porque es que un territorio tiene todo, la parte ambiental, económica, productiva, de todas las dimensiones de entendimiento que tiene un territorio pero fue muy interesante para nosotros porque se lograron cosas muy interesantes en los primeros 3 años fue muy intenso porque era permanente y entre más gente se uniera para llegar a acuerdos que se armaban y se desbarataban, pero ya había un lenguaje común de lo que es el desarrollo y se partía en muchos sentidos. Eso fue lo fundamental porque cuando se empezó a desarticular hubo cambio de administración la Mesa dejó una masa de recursos humanos que fue lo nosotros impulsamos y que era una fortaleza del territorio porque la gente tenía una visión de región de un escenario que era lo más difícil de concretar, pero fue muy dinámico, pues hubo muchos cursos, talleres de capacitación de toda índole, foros nacionales e internacionales, etc. Eso es lo que está en ese libro.

El entendimiento de los bogotanos y cundinamarqueses de lo que es región Bogotá y los municipios cercanos es diverso. Creo que hay dinámicas diferentes porque la interacción de Bogotá con otros municipios es diferente al anillo de área metropolitana. La región es más compleja, tiene articulaciones y conexiones, no es fácil entenderlo. Cuando se integro Bogotá con sus 116 municipios en el libro se ven tres fases: La primera fase es el entendimiento en los diferentes niveles: funcionarios públicos y el sector privado los cuales funcionaban bien pero no muy coordinados, pero se dedicaban a lo que era y eran más que todo funcionarios públicos los que se entrenaban y estos incorporaban a su quehacer diario lo que era ciudad región. Los resultados fueron buenos y la gente que se formo aun defiende el proceso regional y ese era el objetivo.

Jaime Castro dice que fue el paraíso de los constructores pero creo que le faltó, pues a pesar de los estudios y de la gente que interactuó faltó la socialización de la integración regional en las universidades. Terminó esta primera fase y entro la otra que le dio las características del proceso

pues fueron los mandatarios de turno Lucho Garzón, Ardila y la directora de la CAR los que cambiaron las cosas. Ellos se interesaron sin haber institucionalización formal, que es lo que se trata de hacer ahora. Lucho Garzón se enfocó en la región central. Y amplió el aspecto al tema regional. Ardila no se interesó y la CAR se retiró en el 2004 porque considero que la CAR tenía una competencia de región y nunca le dio el valor agregado a la Mesa de planificación regional, al contrario, ella pensó que tenía que consultar para tomar decisiones y que eso era una debilidad. Al contrario, nosotros creíamos que era una fortaleza que le permitiría tener aliados. Ella cometió un error pues no se podían resolver conflictos de manera democrática y se perdió ese espacio. Yo creo que esa lección la aprendieron y que luego trataron de volver pero ya la mesa era diferente.

¿Qué paso? En ese periodo la institucionalidad estaba mal pero la Mesa seguía y La gente de niveles medios que sabía del tema ya había permeado las instituciones sin paternalismos sino a motu proprio lo cual es muy valioso porque creían en eso y querían que funcionara y al hacer una evaluación o balance – análisis esa fue la conclusión y a pesar de que se debilito la dinámica como venía antes eso que existía en las entidades continuo.

La decisión para poder abordar la descentralización de Bogotá no ha existido. El tema de la ocupación de la sabana es increíble y se sigue discutiendo. Andrés González acabo con algo que ya funcionaba y que tenía un nombre. Ahora se llama región capital que es diferente y se le da institucionalidad diferente. Se dice que se van a hacer proyectos, que se van a concretar, pero se perdió esa dinámica que se tenía, se perdió la posibilidad de discusión permanente. Se creó entonces la Secretaria de región capital en Cundinamarca y la oficina de integración nacional y regional en el Distrito, pero parece que no hay una buena comunicación entre ellos. Seguimos acompañando donde nos necesiten pues seguimos con proyectos enfocados en seguridad humana y desarrollo regional para entender más las dinámicas de movimientos de población , de lo social, de lo humano, entender territorio población, lo cual se ve desde otra dimensión se sigue apoyando el tema de armonización de Pots. A pesar de la dificultad que existe y de la falta de liderazgo, a pesar de las oficinas que se crearon para el tema, el distrito nunca se convenció de este proceso ni del tema de red de ciudades, en cambio la gobernación ha sido más dinámica pero no tiene interlocutor. Cada uno hace cosas por su lado y se logran algunas cosas, pero esperamos que se deje un legado para la siguiente administración y que la discusión continúe en los diferentes niveles. Lo que paso este año fue importante pues la discusión a nivel nacional en el gobierno de Santos pone el tema en la agenda política.”

*¿Cómo se ve la relación con el gobierno nacional en cuanto al proceso de integración regional?*

CH: “El gobierno nacional estaba totalmente alejado del tema, había otras prioridades en el gobierno de Uribe, pues su manejo era bilateral desde El mismo con los alcaldes y gobernadores. Ahora con el gobierno de Santos, a pesar de las discusiones, el tema de regiones se está construyendo con o sin gobierno, pues ya se entiende que es mejor manejar 10 regiones que 1102 municipios, pues los departamentos no tienen competencias ya que no pueden juntar nivel nacional con nivel local, tampoco hay recursos para esto ni norma legales para poder actuar, entonces se fortaleció lo local, lo territorial para crear alianzas y construir regiones. Un ejemplo de esto región Caribe, pues hay voluntad política, pero cuando la LOT apruebe eso de constituirse como un solo territorio la parte política va a ser muy difícil pues el gobernador se va a ver afectado y los alcaldes también. Hay diferentes motivaciones para constituirse como región y los foros sirven mucho. El compromiso del gobierno es grande, el tema de regalías, de las compensaciones, etc. Se convierten en temas de mucha controversia.”

*¿Cuáles son las dificultades en la región Bogotá-Cundinamarca?*

CH: “Primero el tema de financiación. La autonomía de cada municipio se exagera y no se delegan competencias para que se encarguen de temas como la movilidad, el medio ambiente, agua, etc. Por ejemplo Bogotá solo puede invertir en Bogotá.

Segundo el cambio de alcaldes cada cuatro años hace que se pierda la continuidad. Además algunos alcaldes no entienden, ni les interesa el concepto de región. Una solución podría ser la RAPE pero creo que el país no tiene plata para crear una nueva institución.

Para concluir creo que El Estado se está metiendo en temas delicados, pero retomar el de región es muy importante para promover y apoyar lo que se ha hecho bien hasta ahora. Acción Social y varias entidades están interesadas en temas regionales pero la discusión sigue y lo peligroso es que se desbarate lo que ya se ha hecho.”

## **Anexo 19. Entrevista. Gerardo Ardila. Junio 2011**

*El proceso liderado por la MPRBC y el CRC creo un hito en la manera de concebir la región. ¿En qué consistió el acompañamiento de la Universidad Nacional en este logro? y ¿Cuáles cree que fueron los principales avances de la MPRBC en pro a la consolidación de la integración regional?*

G.A: “Al respecto yo tengo varios comentarios. Al igual yo no creo que haya creado un hito, no sé de donde sale esa idea, me imagino que como la dueña del proceso y el alma del proceso fue Carmenza, uno siempre tiende a creer que formo hitos; lo grave del asunto es borrar la historia y hay una historia anterior importantísima que desafortunadamente la Mesa desconoció y creo que uno de los errores de la Mesa fue no partir de la historia sino creer que estaba creando un hito, entonces, me parece que usted debería tenerlo en cuenta. Cual fue el proceso de la Universidad? Realmente ninguno de nosotros, a pesar de que yo realmente me acerque varias veces tanto a Carmenza como a Mario Noriega para entregarles algo que habíamos hecho nosotros con mucho esfuerzo sin tantos recursos como los que tuvo la Mesa, sin tanta prensa encima, pero teníamos un trabajo previo. No pudimos vincularlo y en ese sentido creo que la exclusión de procesos y proyectos anteriores fue uno de los problemas de la Mesa. Lo anterior no quiere decir que no hayan hecho un gran trabajo ni que yo no tenga un gran aprecio por Carmenza como por Mario, por si acaso. Pero lo que ocurrió realmente fue que nosotros no fuimos invitados, no pudimos participar a pesar de que yo insistí en que nos gustaría participar y sobre todo, lo más duro de todo esto es la tabla rasa que se hizo con relación a lo anterior y creo que eso es dañoso, siempre pensar que yo cree el hito. Yo asumo que esas son palabras tuyas y no de Carmenza pero ahí no hay hito, realmente fue una continuidad desde una perspectiva distinta desafortunadamente que no se nutrió lo anterior. En mi artículo demuestro que antes de la Mesa hubo otras cosas. Al hacer la Mesa creo que no cambio nada y considero que ese no era el camino y la razón la tenían los viejos. Esa es mi lectura del asunto. Porque lo de la Mesa no funciono? Si no cambio es por

Que de pronto por ahí no era la cosa y creo que en esto hay que reconocer que los procesos son distintos y que yo no veo que haya exclusiones entre lo que se estaba planteado antes y creo que expresiones como la de primer anillo metropolitano por ejemplo siguen siendo validas y son importantísimas. La ciudad de Bogotá y las dinámicas propias de la vida política cultural, administrativa, económica históricamente determinadas de Bogotá con ese primer anillo metropolitano son muy distintas a las que uno tiene que plantearse en relación con Tunja, con Ibagué o con Villavicencio. En segundo lugar pienso que son muy distintas también las relaciones con

ese primer anillo al que tendríamos con un segundo anillo donde se está localizando la industria y yo creo que eso hay que verlo con cuidado y que no es ajeno trabajos anteriores, ese libro que hizo la Universidad Nacional que hizo el CES y que yo no veo que se nombre en ninguna de las partes que están aquí fue clave y lo dirigió Gustavo Montañés que se llama “sabana de Bogotá, relación posible” y el trabajo que hizo el CEDE que hizo Carolina Barco que fue bueno pero se pasa por encima y tomando gran parte de las propuestas del de montañés no las articula y no las reconoce. Luego viene la Mesa y luego nosotros que fue el trabajo que hicimos con planeación y que fueron 7 tomos que están ahí y que no publique en colores y que debía consultarse y fue un trabajo bueno que no pretendió ser hito eso lo teníamos claro que era un proceso y luego viene la Mesa y después otros dos nuevos proyectos que arrancan como si la Mesa no hubiera existido excepto porque Carmenza ha estado cerca de los dos nuevos proyectos y eso hace que la tengan en cuenta. Yo creo que lo que nos deja la Mesa como avance son experiencias en dos sentidos de lo que deberíamos tratar de seguir haciendo que no hemos recuperado y de lo que no deberíamos seguir haciendo también. Creo que deberíamos pensar que no hay un proyecto único y que muchos de los que se han venido planteando no son excluyentes sino complementarios y entender que de acuerdo con la problemática con la que nos estamos metiendo tanto la delimitación la creación de los límites de la región cambian notablemente como también sus alcances y obviamente también las posibilidades institucionales involucradas y creo que reconocer eso es importante, dejar de lado la arrogancia de que yo hice hito y empezar desde el principio, mirar lo que se hizo e involucrar a esos actores regionales que siempre son abandonados. La mesa reclama haber tenido en cuenta esos actores pero si uno mira con cuidado el proceso eso no es tan exacto, las líneas generales y el proceso realmente estaban en cabeza de un coordinador que no perdía el control en Bogotá. No son excluyentes. Lo que he visto y he sentido es que no encontramos el camino porque no lo buscamos bien, sino que creamos unas instancias generalmente infladas. Eso no se ve cuando se está haciendo se ve después. Creo que Región capital dejó realmente muy poco, con todo el cariño y el reconocimiento por los esfuerzos por parte de Sonia duran desde la gobernación, yo creo que el distrito estuvo completamente ausente pero no solo el distrito los municipios también es que la gobernación no son los municipios y Aquino hubo una participación real. Al realizar un foro los representantes de los municipios decían que no se tuvieron en cuenta lo que firmaron en una hojita el gobernador y el alcalde antes de posesionarse no se concretó porque no hubo voluntad política y porque no hay entendimiento en el proceso, pues ni los alcaldes ni los gobernadores han entendido cual es la dimensión de eso. Ni han entendido que cuando se habla de región se habla de un concepto de ciudad, de cuál es la política

distrital para los bordes de la ciudad, como se va a manejar el tema de la comunicación??? De todos los abastecimientos de la ciudad, del transporte, de la seguridad el tema ambiental y específicamente el tema del río. Esos son los temas que desde la alcaldía deberían ser claramente diseñados desde una perspectiva regional; no puede seguir pensando en la expansión de la ciudad dentro de sí misma sin medir los impactos sobre la región y desde luego los municipios no pueden seguir pensando en que sacan provecho de las debilidades que Bogotá tiene cuando toma decisiones y los alcaldes municipales han pensado que con promover ciertas acciones sobre su territorio ganan a largo término y lo que uno ve es que han permitido un escape a la normatividad, a la responsabilidad empresarial, a la responsabilidad compartida de los gobiernos regionales, si lo que han permitido es el ordenamiento municipal en estos momentos y las posibilidades de los alcaldes y de los consejos municipales ha sido escapar a las responsabilidades que tiene que enfrenar tarde o temprano, pero sobre todo hablo de los funcionarios del distrito y la gobernación que han tenido en cabeza estos procesos como ocurrió en la alcaldía de Peñalosa de Antanas y de la responsabilidad de Lucho y de Samuel en este tema pienso que fueron incapaces de generar instancias de conversación y en vez de generar confianza en los gobernantes municipales y en las comunidades locales, lo que generaron fue desconfianza con propuestas excesivamente agresivas planteadas desde Bogotá con una mirada bogotana y sin considerar la historia regional y también el hecho de que los chiquitos le tenemos miedo y desconfianza a los grandes entonces el grande debe entender como maneja el chiquito, no con paternalismo, sino con mucha inteligencia para generar un espacio en el cual la confianza mutua permita crear espacios de conversación de discusión que lleven a la responsabilidad compartida. Yo creo que el tema es de responsabilidad y eso no se ha visto, no se ha planteado; mientras nosotros pensemos que el tema regional se reduce a aumentar la competitividad de Bogotá no vamos para ninguna parte porque así no se van a encontrar apoyos locales que permitan construir una visión regional, no vamos a poner el tema como tema en las propuestas de los alcaldes, unos dos alcaldes hablan de eso y muchos otros lo rechazan ni siquiera tocan el tema, y cuando uno va a los pueblos a ver las propuestas de los candidatos a las alcaldías ninguno toca el tema regional pues consideran que no es un tema electoral y por consiguiente no tiene fuerza durante la administración. Forma parte de un discurso general pero no forma parte de un discurso claro. Todos lo mencionan pero ninguno entiende como, ni que es lo que hay que hacer; inclusive uno de los candidatos de Bogotá lo plantea en relación con Soacha pero yo creo que lo que plantea es acabar con Soacha para solucionarle problemas a Bogotá probablemente, lo que vemos es que los intentos que se han hecho desde

Bogotá como ciudad verde no son atractivos para la gente pues nadie se va a vivir allá, sino que prefieren vivir en una pieza en Bogotá, pues lo de vivienda para los pobres no es cierto”.

¿Qué piensa sobre la posición del gobierno Nacional sobre el tema regional?

G.A: “El gobierno no se metió en el tema regional sino lo que se puso en discusión realmente es cómo manejar las transferencias, eso es lo único importante. Cuales iniciativas regionales ? Caribe? La propuesta constitucional plantea que las regiones se hacen con dos departamentos, lo que debe hacer el proyecto de ordenamiento territorial es retar la organización departamental y plantear otra manera de organización. La región Caribe sigue manteniendo las mismas equivocaciones y ahí lo único que interesa es como se van a manejar las regalías y las transferencias. Pensar una nueva organización territorial implica pensar en términos de un manejo de los recursos. Uno no puede seguir pensando que las regiones producen una serie de recursos y los manda a Bogotá para que se centralicen y aquí se redistribuyen. Ese modelo que funcionó muy bien entre los muisca, debido a que era más pequeño el territorio, ya no funciona hoy. Hay que repensar esto. La LOOT mas el plan de desarrollo son un intento por sacar el tema de la discusión haciéndonos pensar que ya existen los mecanismos y que para que se discuten más. No se hizo nada, no se rescata nada excepto reconsiderar como gastarse la plata. El fondo de equilibrio regional que propusieron desde Cartagena va a ser insuficiente, entonces por ahí no es la cosa. No veo futuro. Mientras el alcalde de Bogotá no inicie un verdadero proceso de aproximación a los alcaldes de los municipios y se creen unas instancias de participación serias donde haya posibilidades de avanzar en decisiones políticas y administrativas serias no pasa nada. Mientras no superemos el tema de la competitividad no pasa nada, por ahí no es el camino, hay que avanzar un poco más.”